



FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGISTER EN POLITICA Y GOBIERNO

SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE:
DESAFIOS DEL SISTEMA PREVISIONAL EN LA
ACTUALIDAD

PROFESOR GUIA
SR. PAULO HIDALGO ARAMBURU
ALUMNA
SRTA. PATRICIA ASTUDILLO LEAL

ABRIL 2006

A mis Padres, Roberto y Gloria, cuyos valores inculcados me han hecho ser la mujer que soy,

A mi hermano Roberto quien ha dado todo por el bienestar familiar,

Con la elaboración de esta Tesis culmina una etapa muy importante en mi desarrollo Profesional,

Gracias por estar en mi vida, y gracias por compartir conmigo penas y alegrías.

INDICE

	PÁGINA
INTRODUCCION	6
CAPITULO I	8
ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA A INVESTIGAR	
CAPITULO II	12
LA POLITICA SOCIAL Y EL ESTADO DE BIENESTAR	
a) La Política Social.	12
b) El Estado Social (Estado Benefactor).	13
c) Dimensiones del Estado Social.	13
d) Dimensiones del Estado de Bienestar y un Análisis de Género.	16
e) Rol del Estado y del Mercado: Políticas Sociales en diferentes Países y Sistemas Políticos.	18
f) La Nueva Ciudadanía desborda al Estado de Bienestar.	20
g) El Futuro de la Política Social.	23
CAPITULO III	24
SEGURIDAD SOCIAL: ANTECEDENTES HISTORICOS Y MARCO CONCEPTUAL	
a) Antecedentes Históricos: Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social.	24
b) Los Seguros Sociales en América Latina.	29
c) Reforma al Sistema de Pensiones en Chile.	33
d) Conceptos Fundamentales de Seguridad Social y su evolución.	37
e) Acerca de los Principios de la Seguridad Social.	39
CAPITULO IV	45
SEGURIDAD SOCIAL: ANTECEDENTES GENERALES	
a) Nexos entre Política Gubernamental, Previsión Social y Mecanismos de Mercado.	49
b) Realidad Laboral y Seguridad Social en Chile.	55
c) Algunas Consideraciones Finales.	64

CAPITULO V	65
EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO Y EL INP	
a) Inicios de la Seguridad Social en Chile.	66
b) Aspectos Generales del Antiguo Sistema.	69
c) Situación Previa a las reformas Previsionales.	71
d) El Instituto de Normalización Previsional (INP).	73
CAPITULO VI	78
SISTEMA DE AFP: ORIGEN, FUNCIONAMIENTO, EFECTOS DISTRIBUTIVOS, Y EXPERIENCIA COMPARADA	
a) Claves de la Reforma.	79
b) Funcionamiento del Sistema AFP.	81
c) La Reforma del Sistema de Pensiones en Latinoamérica.	86
d) Efectos Distributivos de los Sistemas de Pensiones de Capitalización Individual.	88
CAPITULO VII	91
DESPROTECCION PREVISIONAL DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES	
a) Antecedentes.	92
b) Grupo Vulnerable.	94
c) Trabajadores Independientes y las AFP.	94
d) Algunas Conclusiones.	96
CAPITULO VIII	97
UNA PERSPECTIVA DE GENERO	
a) Comportamiento Previsional diferenciado por Género.	97
b) Factores Críticos del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual.	100
c) Tendencias.	102
CAPITULO IX	104
BASES DE LA REFORMA: MITOS Y ALGUNAS PROPUESTAS	
a) Proyección Previsional de los Afiliados al Sistema de AFP.	108
b) Posturas Críticas al Sistema.	117
c) Otras Propuestas de Corrección y Mejoramiento del Nuevo Sistema de Pensiones.	128

CAPITULO X	132
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y UN NUEVO GOBIERNO:	
COMISION PARA LA REFORMA	
a) Propuestas Básicas de la Reforma Previsional.	132
b) Elecciones Presidenciales: Programa de Gobierno.	137
c) Nuevo Gobierno: las Primeras Medidas y la Constitución de la Comisión para la Reforma.	140
CAPITULO XI	143
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFÍA	149
ANEXOS	151

INTRODUCCION

El envejecimiento es un proceso natural y esperado de múltiples dimensiones y de carácter universal, por cuanto se produce tanto en las personas, familias, comunidades como en la sociedad en general. En las personas, el aumento de edad es un proceso cronológico e irreversible que trae consigo un conjunto de cambios de distinto orden, resultado de una compleja interacción de factores genéticos, bioquímicos, fisiológicos, psicológicos, ambientales y sociales, siendo en esta etapa cuando las personas quedan expuestas a depender, a medida que se avanza en edad y según sean las condiciones, cada vez más de la familia, comunidad y sociedad.

La seguridad de la población y su bienestar dependen en gran parte de la cobertura de los sistemas de previsión (pensiones y salud), en especial para los hogares y familias de menores recursos. En este contexto, la ampliación de la cobertura previsional se transforma en una importante herramienta de la política social para disminuir la pobreza y aumentar el bienestar de la población. El tema Previsional está íntimamente relacionado con el fin último del Estado, el bienestar de las personas, sobre todo en una etapa de la vida en que más lo necesitan, en su vejez. El objetivo así, es efectuar un análisis comparado de los Sistemas de Previsión Social en Chile, mostrando las ventajas e inconvenientes de ambos sistemas, principalmente con relación a los principios fundamentales de la seguridad social.

En Chile los adultos mayores, que actualmente constituyen un sector numeroso de personas, presentan diferencias no sólo en sus capacidades físicas e intelectuales, sino principalmente a raíz de sus desigualdades socioeconómicas. Las políticas de los últimos años han tendido a centrar los esfuerzos en impulsar acciones destinadas a enfrentar esta realidad, frente a la cual el país y sus instituciones no están lo suficientemente preparadas.

Entre los principales objetivos de los sistemas de pensiones se encuentran la protección de los asegurados a eventos no predecibles que dañen sus capacidades en el mercado laboral, como también atender las necesidades de ingresos de los afiliados en la edad de retiro. Este trabajo concentra su análisis en el diagnóstico y desarrollo de la cobertura del sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile, y los diversos aspectos que llevaron a que sea necesario volver a hablar de una Reforma.

Según la literatura especializada en previsión, la evolución y comportamiento de la cobertura de los sistemas de pensiones depende de diversas y numerosas variables, a pesar de ello, es notoria la escasez de información con que la autoridad cuenta respecto de la función de comportamiento de los afiliados o de las características de éstos para estar efectivamente cubiertos en el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Las políticas para promover y ampliar la cobertura previsional tienen un impacto directo en las finanzas públicas. Los efectos fiscales de la baja cobertura previsional son directos, y se ven reforzados por los nuevos, y más restrictivos, requisitos del sistema de pensiones administrado por el sector privado para adquirir pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

Como se advertirá, el trabajo lo dividimos en dos grandes áreas, comenzando de lo más general a lo que finalmente nos interesa, como lo son las propuestas de reforma que permitan garantizar un adecuado sistema de pensiones de jubilación para la vejez. En la primera parte haremos una introducción en la materia, señalando los conceptos principales de la seguridad social y sus características, para luego describir las propuestas de cada uno de los actores más relevantes frente a los criterios de reforma.

Específicamente este estudio consta de XI Capítulos adicionales a esta introducción. El Capítulo I presenta los Antecedentes y Fundamentación del Problema a Investigar; en el Capítulo II se desarrolla a modo de contexto la Política Social y el Estado de Bienestar; en los Capítulos III y IV Se desarrolla la temática de la Seguridad Social como Antecedentes Históricos, Marco Conceptual y Antecedentes Generales. En los Capítulos siguientes se focaliza y contextualiza la investigación en la realidad nacional, así en el Capítulo V se muestra el sistema previsional chileno, y su institucionalidad Pública, el Instituto de Normalización Previsional (INP); luego en el Capítulo VI se entrega el análisis de la situación en la Institucionalidad Privada, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); en los Capítulos VII y VIII focalizamos la investigación en dos grupos vulnerables para reflejar las deficiencias del actual sistema, así se aborda la Desprotección Previsional de los Trabajadores Independientes y se entrega un análisis de Género, respectivamente. En el Capítulo IX reflejamos las Bases que permiten hablar en la actualidad de una nueva reforma, con Mitos y algunas propuestas base de actores involucrados. En el Capítulo X desarrollamos la materialización del Programa de Gobierno, el análisis de la Igualdad de Oportunidades como Pilar de la coalición Gobernante y la Constitución de la Comisión para la Reforma Previsional. Finalmente el Capítulo XI refleja las Conclusiones Generales de la Investigación.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA A INVESTIGAR.

Transcurridos más de veinte años desde que fue implementada en Chile una Reforma Previsional que cambió radicalmente el sistema de previsión existente, desde un sistema de reparto con beneficios definidos administrados por el Estado, a un sistema financiado con un régimen de capitalización individual con contribuciones definidas, administración privada y regulación estatal, se hace indispensable evaluar su funcionamiento y cumplimiento de objetivos, y específicamente medir el impacto que este sistema ha tenido en los beneficios que recibirán sus afiliados al momento de cumplir con la edad legal para jubilar.

Al respecto distintos organismos han realizado estudios sobre el tema, éstos han sido llevados a cabo principalmente por la CEPAL, y otras organizaciones quienes han centrado su quehacer precisamente en evaluar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos del sistema. Los resultados de estos estudios, en general, evidencian problemas, específicamente en la cobertura que el nuevo sistema (de AFP) ha alcanzado, actualmente hay un 58% de afiliados que no se encuentran cotizando. Considerando que la cobertura del sistema es la base sobre la cual se sustentarán los futuros beneficios que este pueda otorgar, es dable suponer que un alto porcentaje de la población quedará al margen de dichos beneficios.

De acuerdo al estudio realizado por Andras Uthoff¹, el sistema presenta la siguiente situación:

- Muestra problemas en la consolidación de su cobertura poblacional,
- Su operación descansa en un importante aporte fiscal para financiar la transición del sistema,
- Opera en un mercado imperfecto donde se manifiestan importantes costos de operación, y
- Si bien es cierto que ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales, su efecto directo sobre la inversión productiva es limitado.

¹ CEPAL, Julio 2001.

El estudio planteado en el desarrollo de esta tesis pretende profundizar en las investigaciones ya realizadas y analizar el comportamiento del Sistema Previsional Chileno, respecto al cumplimiento de uno de sus objetivos básicos, cual es, el de otorgar pensiones suficientes a sus afiliados, así como también garantizar un adecuado nivel de vida para la vejez. Es importante destacar que los beneficios previsionales que logre obtener la población adquieren mayor relevancia hoy, cuando los datos y estudios demográficos muestran que las expectativas de vida de la población son mayores que hace diez años.

Objeto de Estudio

¿Los sistemas previsionales (antiguo y nuevo), otorgan(rán) pensiones adecuadas y suficientes que permitan garantizar efectivamente la calidad de vida de las personas frente a la contingencia social de la vejez?

Objetivo General

Evaluar las posibilidades de que la población afiliada al sistema previsional, cuente con un adecuado sistema de Seguridad Social que garantice una buena calidad de vida frente a su vejez.

Objetivos Específicos

- Entregar una base teórica conceptual que nos permita analizar la evolución que han tenido los sistemas de seguridad social en general, y los cambios radicales que han sufrido los conceptos asociados a ellos, especialmente en la década del 80.
- Analizar la reforma previsional realizada en Chile en 1981, y el contexto en el cual esta reforma se desarrolló.
- Caracterizar a la población afiliada en relación con: cobertura, densidades, niveles de ingreso, saldos en las cuentas de capitalización, etc. De modo de entregar antecedentes que nos permitan tener una idea clara de la realidad previsional de toda la población en relación con estos parámetros.
- Caracterizar las prestaciones complementarias del Estado, frente a la población beneficiaria de los sistemas previsionales.

- Analizar la visión y opiniones que tienen los distintos actores frente a las posibilidades que tienen los afiliados, al momento de jubilar.

Hipótesis Planteada

El sistema de capitalización individual implementado a partir de 1981 es uno de los pilares del modelo económico y del proceso de privatizaciones que se dio en ese período en Chile. Sin embargo, este sistema presenta serias limitaciones en la cobertura alcanzada, entre otros factores, debido a la nueva configuración del mercado de trabajo y las nuevas formas en las relaciones laborales, junto al bajo nivel de ingresos que presenta la mayoría de la población; así también el sistema antiguo público (de reparto), tampoco lo ha exaltado. En estas condiciones los sistemas previsionales establecidos, no garantizan la efectiva atención de seguridad social a las personas y trabajadores que sufren de la contingencia social de la vejez.

Metodología

La presente investigación se estructura metodológicamente a través de técnicas cualitativas, a partir de fuentes directas e indirectas de información. Se pretende realizar un análisis de la situación histórica y actual de la seguridad social, y de los sistemas previsionales en Chile, quienes deberían garantizar estándares mínimos en Seguridad social para las personas cotizantes y beneficiarias del sistema. Ello me permitirá, durante el transcurso de la investigación tener un permanente intercambio de datos. La investigación se orientará a captar factores estructurales de las bases sobre políticas públicas en Seguridad Social y como se hace frente a las contingencias sociales, como la vejez, por parte del aparato estatal otorgando prestaciones complementarias que el nuevo sistema no entrega.

Como instancia de investigación se analizan las fuentes de información indirectas o secundarias a fin de recopilar un conjunto de información dispersa.

- Investigación Bibliográfica: aborda la problemática mediante la recopilación de información de publicaciones estructuradas con antelación, desde los aspectos conceptuales hasta el desarrollo de teorías referente a la materia de investigación.

- Estudios, Monografías, Seminarios, u otros: recopila información de aquellas investigaciones de carácter específico frente al tema, las cuales han sido realizadas en Universidades, Organismos Académicos u otros.
- Programas y proyectos en actual ejecución: recopila diseños y evaluaciones de programas y proyectos atinentes a la temática en ejecución.
- Recopilación de datos: recolecta información no elaborada, básicamente estadísticas que permitan elaborar contrastes respecto al tema.

CAPITULO II

LA POLITICA SOCIAL Y EL ESTADO DE BIENESTAR

En esta era de mundialización la política social está en un estado de movimiento, y es objeto de un debate intenso y apasionado. Con el predominio del modelo neoliberal, con su apoyo al libre mercado y su llamado a la desregulación de las medidas sociales, podemos incluso interrogarnos acerca de si la política social tiene un porvenir; el futuro del Estado Social es puesto en cuestión y el análisis de la pertinencia misma de su existencia a la luz de las políticas económicas, las estructuras sociales y las estructuras políticas cambiantes, pasa a ser una de las cuestiones más importantes de nuestro tiempo. Así, en este contexto, se deberá garantizar la igualdad en los siguientes aspectos: civil (libertad de la persona y derecho de propiedad y de protección); político (derecho a voto y libertad de expresión); y social (derecho al bienestar económico y a la seguridad social independientemente del mercado). Enseguida es de gran importancia promover el derecho al trabajo y/o al apoyo para permitir a los individuos, hombres y mujeres, cumplir sus roles sociales y avanzar en su propia lógica social y en su contexto social particular.

En este capítulo, quisiera compartir algunas reflexiones acerca del concepto de política social y su expresión en los diferentes regímenes del Estado-Social, así como su crítica. Enseguida presentaré una breve mirada sobre las tendencias y el estado actual de las políticas sociales en diferentes países.

a) La Política Social.

Al discutir sobre la política social se hace referencia a las acciones y posiciones adoptadas por el Estado en tanto primera institución de autoridad y de colectividad; en efecto, el Estado como institución pública y colectiva, es particularmente importante en su relación con la política social. El término "Social" representa lo colectivo y lo público, versus lo privado. La política social comprende los fines y los objetivos de la acción social, las leyes, los programas y las acciones evaluables del gobierno, tomadas por una serie de consideraciones políticas para responder a un cierto número de carencias mediante mecanismos de redistribución progresiva de los ricos a los pobres, según las necesidades. La Política Social es determinada por la filosofía y la interrelación de las fuerzas socio-

políticas y económicas de una sociedad dada. Es una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos y ciudadanas².

b) El Estado Social (Estado Benefactor).

El término Estado-Social se emplea genéricamente para los países en que el Estado juega un rol en la implementación de medidas sociales que respondan a las necesidades socialmente reconocidas en materia de seguridad, salud y bienestar. No obstante, todas las formas del Estado-Benefactor no son las mismas (tipo de intervención), pero existe generalmente el compromiso de proteger a los ciudadanos y ciudadanas contra la amenaza de la pobreza, de permitir a la población mejorar su situación de vida y de proporcionar una red de seguridad para los ciudadanos que no están en condiciones de competir. Algunos países han sido reacios a adoptar este compromiso sosteniendo que el sistema toma la riqueza ganada por individuos competentes, para redistribuirla a la gente que no tiene un derecho "legítimo" de disfrutar de esa red de seguridad y entre los primeros de esos países: los Estados Unidos de Norteamérica y otros países liberales³.

c) Dimensiones del Estado Social.

Los conceptos de bienestar residual e institucional, tal como fueron desarrollados por Titmuss (1969) y sistematizados por Mishra (1992), se ilustran en la siguiente Tabla.

TABLA I: TIPOLOGIA DEL BIENESTAR Y LOS SERVICIOS SOCIALES

CARACTERISTICAS PRINCIPALES SUBDIMENSIONES.	RESIDUAL.	INSTITUCIONAL
PROPORCION DEL PNB PARA GASTO SOCIAL	Mínima	Grande
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PARA IDENTIFICAR LAS NECESIDADES	Mínima	Optima
UNIVERSO DE BENEFICIOS APROBADOS POR LEY	Limitado	Extenso
POBLACION CUBIERTA POR LA LEGISLACION DE BIENESTAR	Minoritaria	Mayoritaria
TIPOS DE PROGRAMAS DOMINANTES	Selectivos	Universales
NIVEL DE LOS BENEFICIOS Y SERVICIOS	Mínimo.	Elevado
TIPO DE FINANCIAMIENTO DOMINANTE	Fuentes Privadas: Cotizaciones	Fuentes Gubernamentales: Impuestos
IMPORTANCIA DEL CONTROL SOCIAL	Elevada	Mínima
IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO - VOLUNTARIADO - PRACTICAS ALTERNATIVAS	Grande	Limitada

² Gil, 1992; Hill 1996.

³ Liera 1992; Esping – Andersen 1996.

La **perspectiva residual** se refiere a las sociedades en que la extensión de los servicios y beneficios estatales es mínima, y en que el rol de las organizaciones privadas, de los grupos de ayuda mutua y del bienestar industrial no-cubierto por las prestaciones establecidas, es más importante; el sistema estatal debe intervenir solamente si las estructuras de la familia y del mercado son insuficientes, en esta perspectiva la responsabilidad del Estado es mínima, los servicios establecidos limitados y la población cubierta por dichos servicios es minoritaria; el nivel de las prestaciones es bajo, así como la proporción del PNB destinada al sector social. Los beneficiarios son los pobres y la utilización del test de elegibilidad es común; en su expresión contemporánea, este sistema favorece las medidas selectivas.

La **perspectiva institucional** es totalmente diferente y propone un sistema de bienestar social como parte integrante de una sociedad moderna e industrializada frente a las necesidades crecientes de protección de la población contra los riesgos. En esta perspectiva la responsabilidad del Estado es la óptima; los servicios establecidos son numerosos, la mayoría de la población está cubierta por los servicios estatales en tanto ciudadano y ciudadana. El nivel de las prestaciones es más elevado así como la proporción del PNB asignada al sector social; el test de elegibilidad pasa a ser secundario. Este sistema intenta favorecer las medidas universales.

Como un segundo enfoque de las dimensiones de este Estado Social, tenemos la perspectiva planteada por Esping-Andersen, en la cual se combina la tipología de Titmuss y Mishra, y se agrega un análisis en términos de movilidad de clase. Esping-Andersen ha identificado tres modelos de Estado-Social (bienestar capitalista):

- El modelo Social Demócrata (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca),
- El modelo Corporativista (Austria, Francia, Alemania, Italia), y
- El modelo Liberal (Reino-Unido, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia).

Tres dimensiones son movilizadas para llegar a esta clasificación: la relación Estado-Mercado; la Estratificación Social; y la Desmercantilización, como se muestra en la siguiente Tabla.

TABLA II: REGIMENES DE ESTADO DE BIENESTAR Y DIMENSIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR.

REGIMENES		DIMENSIONES DEL ESTADO BENEFACTOR	
	RELACION	ESTADO-MERCADO	ESTRATIFICACION DESMERCANTILIZACION
SOCIAL DEMOCRATA	Pública Solidaridad/ Igualdad	Derechos Sociales Y Cotización	
CORPORATIVISTA	Subsidiaridad	Diferenciación Por El Estatus Y La Función	Derechos Sociales/Estatus Y Cotización
LIBERAL	Mercado	Dualismo	Derechos Sociales/ Condiciones De Ingreso

- **El Estado y el Mercado:** La primera dimensión toma en consideración el grado de satisfacción de las necesidades humanas por las políticas sociales, antes que por el mercado y el sector privado. En los modelos social demócrata y corporativista, la implicación del Estado y la parte de necesidades cubierta por el Estado es más importante que en el modelo liberal en que predomina el mercado.

- **La Estratificación Social:** La segunda dimensión considera la manera en que el Estado contribuye a ordenar y a estratificar las relaciones sociales. Algunas políticas contribuyen a promover la solidaridad y la igualdad, mientras que otras, por el contrario, refuerzan las divisiones sociales en términos de clase, de estatus o de diferenciación profesional. El modelo social demócrata favorece la solidaridad al incluir al conjunto de los ciudadanos en programas comunes y reduce las diferencias económicas mediante la redistribución. El modelo corporativista, aunque ofrece los beneficios a todos, refuerza las diferencias de estatus ofreciendo diferentes programas sociales para los diferentes estratos de la población. El modelo liberal fortalece una forma de dualismo social entre, por una parte, una clase desfavorecida que se beneficia de la asistencia social y, por otra parte, una clase privilegiada que accede a los servicios sociales y los compra en el mercado, por ejemplo, en materia de salud o de jubilación.

- **La Ciudadanía Social y la Desmercantilización:** Esta tercera dimensión analiza la manera en que los derechos sociales son asignados. El acceso a la ciudadanía social se efectúa mediante el juego de los derechos sociales que operan una redistribución de la riqueza que se realiza fuera de los mercados del trabajo y del capital; en este sentido, los

derechos sociales contribuyen a "desmercantilizar" la fuerza del trabajo. Según Esping-Andersen, la mercantilización (de la fuerza de trabajo), caracteriza la situación del individuo que depende enteramente del mercado (del trabajo) para su subsistencia. La introducción de derechos sociales significa que el individuo puede vivir independientemente del mercado (del trabajo). Gracias a los derechos sociales, la reproducción social puede efectuarse independientemente del mercado del trabajo.

En los diferentes tipos de sociedades, las prestaciones sociales pueden adoptar tres formas: **universales**, abiertas a todos los ciudadanos; **contributivas**, condicionadas por la participación en el mercado del trabajo y la contrapartida de una contribución financiera (cotización social, seguros sociales); o **prestaciones sujetas a las condiciones de ingreso**, abiertas a aquellos que tienen recursos inferiores a un cierto nivel. Mientras más general es la base de extensión de los derechos sociales, más importante es su función de desmercantilización.

d) Las Dimensiones del Estado de Bienestar y un Análisis de Género.

El análisis de Esping-Andersen ha aportado una clarificación cierta en términos de regímenes de Estado-Social, sin embargo, cada vez más se hace evidente la necesidad de un modelo complementario y emergente que tiene en cuenta el rol específico de las mujeres a través de un análisis de género. Él retoma las dimensiones como sigue:

- **Género y Relación Estado/Mercado/Familia:** Una primera constatación se refiere al hecho que el análisis de la relación Estado/Mercado en materia de provisión de prestaciones sociales no toma en cuenta el rol de la familia como proveedor de servicios sociales, el trabajo no-remunerado de las mujeres en el hogar es ignorado y debe ser reconocido. La división sexual del trabajo sea a nivel del Estado y del mercado, como de la familia es igualmente ignorada.

- **Género y Estratificación:** El impacto del Estado-Social sobre la estratificación social debe tomar en cuenta la dimensión sexual de la estratificación; la mayor parte de los hombres se benefician de derechos sociales fundados sobre su estatus de asalariado mientras que un gran número de mujeres no se benefician, sino sólo de derechos derivados

basados en su rol familiar o marital, como esposa o como madre. Más aún, las mujeres están sobrerrepresentadas en el seno de los beneficiarios de la ayuda social, sobretudo las mujeres Jefes de Familia. Dado que el sistema de protección social funciona sobre un modelo dualista: a las mujeres, la ayuda social o los derechos derivados (en calidad de esposa, madre o viuda); a los hombres, los seguros sociales basados en su contribución.

- **Género y Desmercantilización de la Fuerza de Trabajo:** Finalmente, cuando las diferencias de género son tomadas en cuenta, ocurre que la función de desmercantilización del Estado Social afecta a los hombres y a las mujeres de manera diferente debido a que los modos de participación en el mercado del trabajo difieren para ambos sexos. Así es necesario considerar, además de la función de desmercantilización del Estado, la forma en que éste se desdomestica y reconoce el trabajo femenino no-remunerado. La dimensión de la autonomía personal entendida como la reducción de la dependencia, tanto en relación a la familia como a las administraciones públicas por parte de las mujeres debe también ser considerada. El análisis de género sugiere dos modelos de política social según el grado de independencia que se confiere a las mujeres: el modelo individual y el modelo que se basa en el macho, jefe de familia (proveedor)⁴.

TABLA III: MODELOS FAMILIARES DE POLITICA SOCIAL

DIMENSION	MODELO INDIVIDUAL	MODELO PROVEEDOR
Ideología Familiar	ROLES COMPARTIDOS ESPOSO = proveedor / cuidador ESPOSA= proveedora/ cuidadora	DIVISION ESTRICTA DEL TRABAJO ESPOSO = proveedor ESPOSA = cuidadora
Derechos	UNIFORME	DIFERENCIADOS ENTRE LOS ESPOSOS
Base de derechos	INDIVIDUAL	PROVEEDOR
Receptor de los beneficios	INDIVIDUALES	JEFE DE FAMILIA
Unidad de los beneficios	INDIVIDUAL	FAMILIA
Unidad de contribución	INDIVIDUAL	PROVEEDOR
Impuestos sobre los ingresos	INDIVIDUAL	COMUN
Empleo y Política Salarial (acceso al mercado del trabajo)	CUBRE LOS DOS SEXOS	PRIORIDAD A LOS HOMBRES
Campo de los cuidados	FUERTE IMPLICACION DEL ESTADO	DOMESTICO / PRIVADO
Servicios de los cuidados	REMUNERADOS EN PARTE	NO-REMUNERADOS

Más allá de las relaciones hombre/mercado, que a menudo ocultan esta realidad de las mujeres, es necesario observar las relaciones de género y de clase, del trabajo remunerado y no-remunerado, y como estas actividades se organizan y son recompensadas. La ciudadanía

4 Sainsbury, Orloff, Lewis 1994.

incluye los hombres y mujeres de una sociedad y los análisis deben tener este hecho en cuenta.

e) Rol del Estado y del Mercado: Políticas Sociales en diferentes Países y Sistemas Políticos.

Varios de los más recientes estudios subrayan la transición de los modelos actuales que son afectados por las consecuencias de la nueva economía mundial, y por los fenómenos de control que castigan a los gobiernos muy generosos y a las economías que son incapaces de competir.

Algunos autores postulan que el Estado Social interfiere con el mercado, mata la motivación para trabajar y tiene efectos negativos en el largo plazo sobre una población siempre creciente que enfrenta necesidades más y más diferenciadas. En este contexto la burocratización, la centralización y la impersonalización del Estado, y varias funciones debieran retornar a una sociedad civil democrática, legalmente establecida, y que reemplazaría al gobierno. Esto permitiría un soporte mutuo, una mayor visibilidad para lo social y una mayor posibilidad de ciudadanía activa. Un renacimiento del sector privado y de la beneficencia es visto también como una necesidad con el fin de permitir a este ciudadano activo el desarrollar acciones de beneficencia.

Por otra parte, este aumento del poder del ciudadano está llamado a tomar en cuenta de la diferencia y la diversidad de las necesidades, de los derechos, de las exigencias y de las preferencias de los ciudadanos, con programas más flexibles, pero no implica necesariamente una eliminación del rol del Estado y de su responsabilidad respecto de la pobreza y de los derechos sociales. Si en el pasado existió demasiado o poco Estado, hoy en día, en la coyuntura de la globalización, hay que tener un agente central para distribuir y redistribuir en favor de las poblaciones desfavorecidas, pero también para enfrentar los conflictos que se generen por la redistribución y la distribución en los planos nacional e internacional.

Estos debates acerca de las políticas sociales deben considerar no solamente los cambios en el trabajo, sino también en las condiciones del trabajo, los cambios en la familia, en la

cultura y en la nación. El debate debe considerar las relaciones cambiantes de clases y también otras divisiones sociales como las de género y de raza⁵. Frente a estos modelos y al debate acerca de las formas que debe asumir la intervención del Estado en el campo social, resulta interesante revisar el estado de la situación en diferentes países y las tendencias emergentes.

- **Asia del Este:** La competencia a escala mundial hace que los países industrializados que tengan costos de mano de obra elevados deberán ceder su lugar a aquellos países que tengan costos menores, como lo hemos visto con los países de Asia del Este. Para estos países en vías de desarrollo en Asia del Este hay un dilema entre la construcción de un Estado Social y la tradición "confusionista" acerca de la familia con sus obligaciones de autocuidado. Sin embargo, debemos observar las manifestaciones sindicales en Seúl, Corea, las manifestaciones en las calles de Yakarta, y las declaraciones posteriores a la reunión de APEC en Canadá, relativas a la urgencia dramática de priorizar lo social y de establecer un Comité "Perro Guardián" sobre las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Incluso en China, en la actualidad, se reclama un sistema de seguridad social.

- **Europa:** Según los expertos, hay resistencia a los recortes propuestos en términos de políticas sociales en Europa, así los recortes son marginales y es difícil reunir apoyo para sostener las alternativas. Por el momento, en los países de industrialización avanzada en Europa, se observa más bien una política de statu quo y Francia adopta una nueva política familiar y la ayuda financiera para las familias aumenta⁶.

- **América del Norte:** Por el contrario, esto no es necesariamente válido para estados liberales como los Estados Unidos donde se desarrolla una política de bajos ingresos y donde incluso el salario de un trabajo de tiempo completo está bajo el umbral de pobreza, con pocos o nulos beneficios marginales. Este déficit en el nivel de protección social es más flagrante en lo que se refiere a los cuidados médicos y para las madres solteras con hijos menores, afecta también a las mujeres que tienen una pareja cuyo salario es bajo pero que tienen dificultades para trabajar, agravadas por la ausencia de facilidades alcanzables para

⁵ Williams 1994.

⁶ Esping – Andersen 1996.

cuidar los niños. Canadá, por su parte, ve en la actualidad sus programas universales afectados por el Tratado de Libre Comercio, la salud sigue siendo un derecho universal y las pensiones se desarrollan para conservar y reconstruir programas sociales.

- **Nueva Zelanda y Australia:** Sin embargo, en otro país liberal, hemos visto que después de recortes muy radicales el gobierno de Nueva-Zelanda fue derrotado por la fuerza del voto. Entre los países liberales parece que Australia es el que mejor resultados presenta combinando los servicios universales, selectivos y privados que componen la ayuda a las familias y el derecho de propiedad.

- **América del Sur:** En América del Sur encontramos otra situación, el desarrollo está basado sobre los recursos naturales, y activado por las privatizaciones. En nuestro país durante el régimen militar desde 1974 a 1989, se persiguió una reestructuración de la sociedad según los modelos residual y liberal. Desde 1990, se recupera un compromiso creciente en educación, salud y servicios. Tentativas de descentralización y de focalización sobre las poblaciones en riesgo están en desarrollo, así como iniciativas para dar más poder a las organizaciones no-gubernamentales a fin de contrarrestar los efectos de las privatizaciones, pero la diferencia entre los objetivos perseguidos y la realidad aún persiste; un reciente informe de la CEPAL es pesimista a pesar de las importantes reducciones que se constatan. Paralelamente, los nuevos gobiernos democráticos en Brasil han permanecido más estatistas. Costa Rica es en la actualidad el único país de América Latina que mantiene medidas social-demócratas de universalización de salud, educación, etc. y donde existe la posibilidad de elección de sociedad. Entre los países de América del Sur, Uruguay es el país que presenta la mejor distribución del ingreso, sin embargo, los estudios concluyen que América Latina, en escala mundial, está muy atrás en la cuestión de la distribución de la riqueza.

f) La Nueva Ciudadanía desborda al Estado de Bienestar.

El último exponente histórico del Estado-Nación es el Estado del Bienestar (Estado-providencia, Estado Benefactor), que se atisba en las últimas décadas del siglo XIX en el contexto del II Reich de Bismarck que incorpora algunos beneficios sociales a las estrictas funciones políticas del Estado como mejor manera de contrarrestar el auge del movimiento

obrero y de las corrientes socialistas. El modelo termina por afianzarse tras la II Guerra Mundial con la incorporación de los postulados keynesianos al calor del crecimiento sostenido de reconstrucción y reindustrialización de posguerra, y en el que caben distintas lecturas complementarias de su razón de ser.

En primer lugar, se suele interpretar al Estado de Bienestar Keynesiano como un compromiso histórico, entendido como el gran pacto entre clases basado en la mantención de la paz social a cambio de beneficios sociales (educación y sanidad universal, pleno empleo, prestaciones sociales y pensiones, políticas de vivienda social, etc.), prestaciones que el Estado sólo puede ofrecer a través de una importante regulación del mercado interno. En segundo lugar, no deja de ser un modelo fundamentalmente interesado en el mantenimiento del sistema capitalista, ya sumergido en un capitalismo de consumo de masas, donde la amenaza de la presencia del bloque de países de la órbita soviética es la que motiva esa cara amable de un modelo de capitalismo social que debe evitar a toda costa la activación del movimiento obrero y el conflicto social abierto. Se puede decir con toda propiedad que los mayores beneficiados de las revoluciones socialistas, paradójicamente, no son los trabajadores donde triunfó el proceso revolucionario, sino las clases trabajadoras de los países capitalistas avanzados.

El modelo keynesiano de Estado de Bienestar se encuentra estrechamente vinculado a la democracia representativa, hasta el punto en que se monopoliza ésta y los derechos de ciudadanía a ella asociada. La institucionalización de la solidaridad, pero también de la acción colectiva y de la participación ciudadana, en gran medida articulada a través de organizaciones de masas, como los partidos políticos y los sindicatos, se basan en procedimientos delegativos que reglamentan la separación y la distancia entre una razón de Estado y una razón de la ciudadanía, considerando a ésta última como menor de edad o incompetente para afrontar su participación en las decisiones públicas.

El Estado del Bienestar no ha sido capaz de superar un paradigma paternalista donde las necesidades son definidas por el Estado, y donde los derechos asistenciales, los servicios y prestaciones han terminado siendo, por su significado y por su llamada a la pasividad, un impedimento para consolidar una ciudadanía social y activa, y una participación real en las decisiones y en la construcción de los objetivos colectivos. La crítica de los nuevos

movimientos sociales al Estado de Bienestar viene acompañada, además, de otras consideraciones clásicas que no conviene ocultar, como son el burocratismo y el despilfarro de recursos, propios de una política nacional que es, a la vez, unidimensional y segregadora. Como consecuencia de ello el poder fuertemente centralizado y la política nacional que de él procede, precisa de apéndices administrativos y compartimentados en quién delegar las funciones de gestión y ejecución del poder central. La pérdida de legitimidad del Estado del Bienestar implícita en estas consideraciones y la búsqueda de proyecciones de futuro ha llevado a la construcción de nuevas perspectivas de ciudadanía. Aparece así una cuarta generación de derechos, lo que algunos denominan bienes públicos y otros denominan derechos republicanos, que han emergido durante el último cuarto del siglo XX, como los derechos que tienen los ciudadanos al patrimonio natural, a la diversidad cultural, al patrimonio histórico, al patrimonio económico y a un medio social exento de violencia.

Parece que hay una cierta unanimidad en que el Estado-Nación esta perdiendo parte de las funciones que le son propias y, en consecuencia, su capacidad operativa se ve mermada; en suma está cediendo poder, desdibujándose la política nacional tanto hacía el interno, como con relación a la política internacional. Ello es, por un lado, debido al desplome del modelo soviético de “capitalismo monopolista de Estado”, pero sobre todo, a la globalización de la economía que precisamente pudo desplegarse con mayor facilidad tras la resolución final de la caída del modelo estatal del Este.

En un mundo basado en relaciones de desigualdad, los efectos que produce esta aceleración del proceso globalizador las podríamos considerar nuevas, tanto por su naturaleza multidimensional (económica, ambiental, cultural), como por el carácter devastador que tiene sobre culturas, territorios, sectores y colectivos. La orientación dada al desarrollo de las nuevas tecnologías ha permitido a los poderes económicos expulsar a la política en la toma de decisiones, concentrándose el control de la economía mundial en círculos cada vez más restringidos identificados con grandes corporaciones multinacionales, fundamentalmente de la energía y de las finanzas. Ello se ha visto acompañado del éxito en el incremento de la productividad, de una explotación desbocada de los recursos naturales y de una desregulación sin precedentes de los mercados de trabajo. Los efectos perversos de veinticinco años de globalización no podían ser más trágicos; los daños ambientales

generados son considerados, por una parte creciente del mundo científico independiente, como irreversibles y de momento no se atisba la más mínima esperanza de reorientación.

Los efectos de una economía mundializada bajo un paradigma de desigualdad y de crecimiento sostenido tienen su proyección sobre todas las esferas de la vida humana y, en consecuencia, sobre todos los territorios y culturas. Es en la dimensión cultural dónde se produce el sentido paradójico de la globalización. La agresión lleva aparejada la respuesta, es en la propia problemática desde dónde emergen las nuevas oportunidades. Por un lado, la creciente desigualdad provoca fuertes movimientos migratorios de las regiones pobres hacia las regiones ricas, y como consecuencia se produce una mezcla de culturas que necesariamente precisa de un reconocimiento mutuo y de acciones de inclusión que permitan la convivencia en los países del centro. De otra parte, son las nuevas tecnologías de la comunicación las que posibilitan la circulación y difusión de los valores universales y la creación de una conciencia solidaria.

g) El Futuro de la Política Social.

Parece difícil imaginar el abandono total del rol del Estado en una sociedad y resulta esencial iniciar una reestructuración que proteja el modelo de ciudadanía en los tres niveles: civil, político y social. Para lograrlo, es necesario que la política social sea coherente, hecha a partir de las necesidades y aspiraciones de una población particular, en las condiciones materiales de su vida cotidiana y de su lógica social.

CAPÍTULO III

SEGURIDAD SOCIAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCO CONCEPTUAL

En el presente capítulo se entregan antecedentes históricos que dan cuenta del desarrollo y evolución de la seguridad social en el mundo y en América Latina, para introducirse en la descripción y análisis de la reforma al sistema de pensiones en Chile. Por otra parte se analiza también la evolución y desarrollo de dos aspectos fundamentales de la seguridad social: el concepto de riesgo, en tanto este implica necesidad de protección social, y los principios en los cuales se han sustentado y se sustentan los sistemas de seguridad social y más específicamente los sistemas de previsión, a objeto de entregar elementos que nos permitan tener una visión de cómo, tanto el concepto de protección asociado a riesgo social, como los principios inherentes a este concepto han sufrido cambios radicales que nos llevan quizás, a replantearnos la vigencia de ellos y la correspondencia con los sistemas de previsión basados en la capitalización individual.

a) Antecedentes Históricos: Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social.

- La Época Preindustrial.

En tanto el trabajo estuvo organizado en unidades domésticas y comunitarias, con las personas ligadas territorial y socialmente a una comunidad, el órgano de protección asociado a esta forma de vida lo constituía el núcleo familiar, que otorgaba protección frente a las vicisitudes y problemas que sus miembros enfrentaban en el transcurso de sus vidas. Es –al decir de algunos autores- “la protección cercana”, que representaba un mínimo resguardo ante la enfermedad, los accidentes o la muerte de sus miembros. Existía un compromiso tácito al interior de las familias en donde los “válidos” socorrían a los “inválidos”, constituyendo invalidez cualquier hecho que significara que alguien no pudiera procurarse el sostén material por sí mismo (enfermedad, accidente, edad avanzada, etc.). Esta forma de protección se expande desde el núcleo familiar a las comunidades, en donde los sanos estaban dispuestos a ayudar a los desvalidos, especialmente los más jóvenes, en el entendido que ellos también requerirían de una ayuda en su vejez o enfermedad. Sin embargo, el desarrollo industrial de las sociedades, con la aparición de concentraciones

urbanas de mayor densidad, promovió el crecimiento del trabajo asalariado y la movilidad de las personas respecto a sus comunidades de origen, significando un grado de desarraigo de los trabajadores asalariados y, en gran medida, la pérdida de la protección garantizada por las solidaridades familiares y comunitarias. La familia y la comunidad pierden su centralidad y surgen nuevas formas de organizar la protección social.

- **La Edad Moderna.**

En la Edad Moderna, se da un salto cuantitativo y cualitativo en materia de protección social. El fortalecimiento en Europa de la figura del monarca, los postulados de los teóricos de la época (Vives, Hobbes, Ward), acerca de la protección como una responsabilidad del gobierno, junto a la necesidad de la monarquía del apoyo del pueblo para consolidar su autoridad sobre la aún poderosa nobleza y la naciente burguesía, son factores que determinan que durante los siglos XVI, XVII y XVIII, desde la autoridad pública se arbitren diversas medidas de protección social. No obstante y pese al desarrollo en Europa de una cierta política de asistencia pública, centrada esencialmente en la asistencia hospitalaria, y/o en la superación de determinados estadios de pobreza a través de las organizaciones u organismos de carácter local, la protección fundamental de las necesidades sociales se realiza a través del principio mutualista (hermandades, montepíos), y de las primeras instituciones de ahorro popular.

Las ideas de autores como Vives, en su obra "De Subventionem Pauperum", o de Ward en "Obra Pía", o Hobbes en "El Leviatán", fueron concretizadas en medidas de carácter asistencial, como las Diputaciones de Barrio (1778) y otras instituciones orientadas al alivio y socorro de jornaleros, pobres, desocupados, enfermos y convalecientes. Se financiaban con limosnas, subvenciones estatales y colectas dominicales en los vecindarios. En España, la Hermandad de Socorro confiere a sus asociados protección en caso de enfermedad y de muerte. Bajo la autoridad eclesiástica, la hermandad chocará con la política laica del siglo XVIII, dando paso a los primeros montepíos, instituidos con apoyo estatal, y subvencionados económicamente por el propio Estado. Los montepíos, se orientan a proteger, en lo fundamental, las situaciones de los profesionales de altos ingresos (Personal Militar, de Ministerios Reales, Oficinas, Correos y Caminos, Real Armada, etc.), derivadas de la supervivencia (viudez, orfandad).

- **La Época Liberal.**

El ascenso de la burguesía y la instauración del sistema capitalista, la exaltación de los principios individualistas ('laissez faire'), y del liberalismo económico, colocan a la sociedad del siglo XIX en una total indefensión frente a las necesidades sociales. La obra de Smith, "La Riqueza de las Naciones", no sólo constituye un método de análisis económico apoyado en el estudio de la dinámica del mercado, sino una determinada concepción del papel del Estado, se propicia el Estado mínimo, que desaconseja la intervención de la autoridad pública en las situaciones de necesidad social. Para el liberalismo económico, la pobreza y las privaciones de las clases inferiores constituyen un hecho inevitable y necesario, desde esta perspectiva, la protección de las necesidades sociales pasa a ser, única y exclusivamente, un asunto de previsión individual, de ahorro por parte de cada individuo, creándose entonces instituciones de ahorro popular: las Cajas Postales de Ahorro. Sin embargo, en la primera mitad del siglo XIX se comienza a poner de manifiesto la incapacidad del liberalismo económico para hacer frente a las necesidades sociales que planteaba la sociedad industrial.

Esta situación desemboca en la aparición de una nueva ideología, el Socialismo, basada en la primacía de los valores sociales sobre los individuales, y que se propone una transformación social radical, en lo económico y político. Esto nos traslada a un determinado momento histórico: el último tercio del siglo XIX, a un país, Alemania, y a una realidad política y económica, donde se sitúa el origen moderno de la Seguridad Social. Comienza a manifestarse el Estado de Bienestar que, ante las nuevas formas de trabajo existente, asumirá la protección de los ciudadanos a través de la implantación de seguros obligatorios.

- **Los Primeros Seguros Sociales y el Programa de Bismark.**

En el marco del proceso de la unificación alemana, de la consolidación política del Estado Alemán –en la segunda mitad del siglo XIX- bajo la hegemonía de la monarquía absolutista prusiana, se crean los primeros Seguros Sociales, impulsados por el Canciller Otto Von Bismark, líder político indiscutible del nuevo Estado. La 'Sozial Politik' implementada por Bismark es desarrollada como respuesta a la situación económica y social de los años 70

del siglo XIX, una prolongada crisis económica, la miseria y escasez de viviendas en las grandes ciudades, la oleada de huelgas de 1869 a 1872, así como el impacto en toda Europa del primer intento revolucionario del proletariado, la Comuna de París (1871). Tiene lugar por entonces una creciente movilización política de los obreros alemanes bajo la conducción de Partido Obrero Socialdemócrata, que en las elecciones parlamentarias de 1877 alcanza importantes resultados electorales. Es así como el motor principal que impulsa la puesta en marcha de los Seguros Sociales en Alemania es el temor de la clase gobernante a la destrucción del Estado por el pujante Movimiento Obrero Socialista; se trataba de neutralizar este movimiento y de crear, al mismo tiempo, un arma política contra la burguesía liberal, frontalmente opuesta a la monarquía prusiana.

El 17 de Noviembre de 1881, Bismark abría la sesión del Reichstag (parlamento), leyendo un mensaje en nombre del emperador Guillermo I, donde se decía: *"La superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas, sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan mejorar el bienestar de los trabajadores. En este sentido se enviará en primer lugar al Reichstag, un proyecto de ley sobre seguro de los trabajadores en caso de accidentes de trabajo, complementándolo se adjuntará un proyecto de ley que propondrá una organización paritaria del sistema de las "Cajas de Enfermedad" en la industria, también se contemplará la situación de quienes por edad o invalidez resulten incapacitados para trabajar"*.

El mensaje imperial contenía, sin duda, un ambicioso plan de reformas sociales, que luego se convertirían en leyes:

- 1881, aprobación de un crédito para la creación de cooperativas de trabajadores.
- 1883, Ley del Seguro de Enfermedad, para todos los obreros industriales: 2/3 de la cotización a cargo del empresario y 1/3 a cargo del trabajador, asistencia médica y subsidio del 50% del salario, gestión Estatal.
- 1884, Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo.
- 1889, Leyes de los Seguros de Invalidez y Vejez.

En el sistema alemán de seguros sociales, que se amplía considerablemente con la Ley del 19 de Julio de 1911 que crearía el Seguro de Viudez, el Seguro de Orfandad y el Código de Seguros Sociales, se destacan los siguientes rasgos:

- Su obligatoriedad,
- Sólo afecta a los trabajadores industriales, es por tanto un sistema de carácter laboral o profesional,
- La carga financiera se reparte entre los empleadores y los asegurados, añadiéndose en ocasiones una Subvención del Estado a esas cotizaciones,
- Es un sistema causal, es decir, atiende a los riesgos y causas del infortunio; y de tipo reparador, trata de suplir ante todo la pérdida salarial,
- Cada uno de los seguros cuenta con su propia estructura administrativa.

El sistema de Seguros Sociales se extiende, con más o menos retraso, según las características socioeconómicas de cada país, desde la época de las leyes bismarkianas hasta la década de los años 40 del siglo XX. La evolución histórica del sistema de seguros sociales consistió, a grandes rasgos, en la ampliación paulatina de su ámbito de cobertura: del trabajador industrial y de servicios a todo trabajador dependiente y, más tarde, a todo trabajador, incluido el autónomo o por cuenta propia; de los económicamente débiles a personas con rentas más altas. Se llega, en muchos casos, a eliminar los topes salariales para el aseguramiento y se amplía el cuadro de riesgos cubiertos, hasta llegar a un ideal de cobertura que no difiere mucho del actual. En este período de desarrollo de los seguros sociales, cabe distinguir dos tendencias. Una es la creación de verdaderos seguros sociales, como en el caso de Luxemburgo, Países Bajos: Rumania y Gran Bretaña; y la otra, es la denominada de libertad subsidiada, consistente en apoyar los sistemas de seguros voluntarios que habían ido creando las organizaciones de trabajadores (mutuales), con la opción de asegurarse o no, pero incentivando al asegurado con una subvención estatal. Este sistema fue inaugurado por Italia en 1898, por Bélgica en 1900 y por Francia en 1930.

En el caso de Gran Bretaña, pese a que la Revolución Industrial se produjo antes que en el continente europeo, la ausencia de un movimiento obrero político, el sistema jurídico del Common Law, la fuerza del liberalismo económico y la fuerte tradición mutualista, determinaron, entre otros factores, que la evolución de los seguros sociales sufriera un retraso. Habrá que esperar al nacimiento del Partido Laborista y a su triunfo en las

elecciones de 1905, para que los sucesivos Gobiernos, desde 1906 a 1914, bajo la influencia de determinados ministros como Winston Churchill y Lloyd George, pudieran realizar amplios programas de reformas sociales, sobre la base del seguro obligatorio y el Seguro Nacional. Cabe reseñar algunos aspectos relevantes del sistema inglés:

- Instauración de manera simultánea de un Seguro de Enfermedad y de Invalidez (1911).
- Creación de un Seguro de Vejez, Orfandad y Viudez (1925).
- Es el primero en instituir el Seguro Obligatorio de Cesantía, que por una Ley de 9 de agosto de 1920, modificada en 1921 y en 1924, se hace extensivo a toda la población industrial.
- Se diferencia del Alemán en el menor aporte económico de los interesados (en Alemania el 67% de las cuotas; en Inglaterra el 44% los hombres y 38% las mujeres), así como en la participación del Estado en la financiación de los seguros sociales (en Alemania el Estado no contribuía a la financiación del seguro, en Inglaterra abonaba el 22% para los hombres y el 25% en el caso de las mujeres).
- La gestión del seguro por organizaciones reconocidas (centrales sindicales), tratando así de evitar la burocratización asentada en el sistema Alemán.

b) Los Seguros Sociales en América Latina.

Entre las dos guerras mundiales de 1914 y 1939, el Seguro Social deja de ser una institución específicamente europea, pero contrariamente a lo que pudiera pensarse, no es en los Estados Unidos de América ni en Canadá, dado su grado de industrialización, donde el sistema de seguros sociales se introduce más fácilmente, lo va a hacer, antes, en América Latina, en África del Sur, en Australia y en Nueva Zelanda.

La aparición de los Seguros Sociales en América Latina, no atravesó por pocas dificultades: escaso desarrollo industrial, dispersión de la población (con excepción de algunos grandes centros), problema en las comunicaciones (grandes distancias), dificultad de acceso a determinados sectores de la población que habitan en zonas en muchos casos inexploradas, etc. En Chile se inaugura la política de Seguros Sociales en 1920, creando los Seguros de Enfermedad, Maternidad e Invalidez, e instituyendo un ahorro obligatorio para sustituir al Seguro de Vejez. De todas las ramas del aseguramiento social, Chile desplegó un esfuerzo

particular en los problemas de la enfermedad, organizando servicios de asistencia tanto en las ciudades como en el campo, estas medidas constituyeron un anuncio de la Ley de 1938 sobre Medicina Preventiva por medio de la cual el Estado abría una nueva vía que conduciría a los modernos servicios médicos de salud. Uruguay también en la década de 1920 tenía instituidos seguros sociales para los trabajadores del sector público; Argentina, también fue uno de los países pioneros, ya en 1930 existían los primeros regímenes previsionales, generalizando su cobertura en 1950; Perú siguió luego, instituyendo por Ley del 12 de agosto de 1936, un sistema de Seguros Sociales obligatorio; Brasil, por su parte, organizó a partir de 1933 regímenes más o menos completos de seguros sociales, esencialmente enfermedad y vejez, a favor de determinados grupos profesionales, extendiéndose, posteriormente, a favor de otros trabajadores. Posteriormente se introducirían sistemas de seguros sociales en: Costa Rica (1941), México (1942), Paraguay (1943), Colombia (1946), Venezuela (1949) y Bolivia (1949), etc.

- Evolución de la Seguridad Social en Chile, hasta la Reforma Previsional de 1981⁷.

En Chile las instituciones de Seguridad Social y los conceptos asociados a ella fueron evolucionando en forma casi paralela al avance europeo, siendo nuestro país seguido por otros países latinoamericanos, que de acuerdo a sus características y desarrollo de sus propias clases trabajadoras fueron implementando también sistemas similares de seguridad social, entre ellos Perú y Argentina. Al respecto, también en Chile se pasó desde las instituciones de carácter filantrópico basadas en los principios de la “Beneficencia Pública”, que proporcionaban en forma gratuita atención médica y hospitalaria a los necesitados, a una política estatal de Seguridad Social. A esto hay que agregar también la labor de la Iglesia Católica a través de sus parroquias, así como otras iniciativas particulares inspiradas en las ideas del evangelio. Con respecto a otras instituciones de protección social de las personas cuando estas ya no estaban en condiciones de trabajar o cuando fallecían, así como de sus familias, el 6 de Agosto de 1855 se dictó la primera ley sobre montepío militar. El 19 de Junio de 1858 se fundó la Caja de Ahorros de Empleados Públicos, como una institución de derecho privado, considerándosele la primera institución chilena de

⁷ Ver anexo n° 1: Hitos de la Seguridad Social en Chile, Pág. 152.

carácter previsional; su objetivo fue fomentar el ahorro y propender al bienestar de los imponentes, con aportes del Estado para bonificar las cuentas.

Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XIX, se desarrolló en Chile una forma de previsión social privada, el Mutualismo. En 1853 el peruano Víctor Laynez fundó la Sociedad Tipográfica y desde ese entonces las sociedades de socorros mutuos comenzaron a proliferar en nuestro país. Adquirió auge el mutualismo con la figura de Fermín Vivaceta, quien se convirtió en un verdadero apóstol de las clases necesitadas, fundando en 1862 la Sociedad de Artesanos; en estas mutuales se dio inicio al movimiento social obrero en nuestro país, el que luego se encauzaría en organizaciones políticas y sindicales. En los primeros años del siglo XX, se comenzaron a dictar las primeras normas de carácter Laboral y Previsional, las leyes 3020 y 3045 de 1915, crean la “Caja de Retiro y Montepío” de las Fuerzas Armadas; la ley N° 2498 del 15 de Febrero de 1911 creó en la Empresa de Ferrocarriles una caja de ahorros para los empleados de planta y a contrata, institución que posteriormente pasaría a ser la “Caja de Retiro y Previsión Social de Ferrocarriles del Estado” (Ley 3074 de 1916). En definitiva a medida que evolucionaba la previsión en el mundo, y a medida que el movimiento obrero iba adquiriendo mayor fuerza y peso social y político, se llegó a concebir un “Sistema de Seguridad Social”, considerado bastante avanzado en Latinoamérica. Estos avances siempre estuvieron respaldados y fundamentados en conceptos de Seguridad Social vigentes en todo el mundo, así mismo correspondían a un tipo de Estado determinado, uno de cuyos roles fundamentales era el de la protección al ciudadano, este Estado corresponde al “Estado de Bienestar” presente en la mayor parte del mundo durante el siglo XX, siguiendo en mayor o menor grado las pautas del modelo keynesiano.

El sistema vigente hasta la Reforma Previsional de 1981, que creó un sistema de administración privada de la previsión, contaba con 32 Cajas de previsión y más de 100 regímenes diferentes⁸, adoleciendo de deficiencias, tanto en el ámbito administrativo y de gestión, como de equidad social. Esta proliferación institucional y enjambre burocrático en el ámbito previsional se originó en la influencia de diferentes grupos sectoriales de interés con representación política parlamentaria, que lograban la promulgación de normas legales

⁸ Ver anexo n° 2: Instituciones de Previsión del Antiguo Sistema, Pág. 156.

y la creación de nuevas cajas y sistemas previsionales ad-hoc, con ventajas para sus representados, en particular, con claras ventajas respecto al Seguro Obrero. En relación a esto, Patricio Novoa expresa que *“el Congreso Nacional aprobó con particular intensidad a partir de la década de los 50, una larga serie de normas y disposiciones de carácter previsional que distorsionaron totalmente el sistema. Estas leyes especiales para determinados grupos con mayor poder de presión política, social o sindical, a veces destinadas a favorecer a una sola persona, son las llamadas leyes con nombre y apellido, a gran mayoría de estas leyes especiales, para grupos o mini-grupos determinados fueron aprobadas sin financiamiento alguno, con grave repercusión para la estabilidad económica del sistema”*⁹.

Estas situaciones fueron enfrentadas por el gobierno de Jorge Alessandri, el de Eduardo Frei Montalva y el de Salvador Allende, mediante la formación de comisiones de estudio y elaboración de proyectos de ley destinados a dar solución, tanto a los problemas de gestión, como a los de justicia social y equidad. Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, fueron aprobadas importantes reformas a la Constitución, referidas a cuestiones de seguridad social; la Ley 17.284 de 1970 reserva *“exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para establecer o modificar los regímenes Previsionales o de Seguridad Social, para conceder o aumentar por gracia otros beneficios pecuniarios.”*(Art. 45, inc. 2 del texto de la Constitución). De esta forma, la iniciativa parlamentaria para proponer normas previsionales, fue suprimida.

Por otra parte, la Ley 17.398 de Enero de 1971, modificó también la Carta Fundamental, agregando al artículo 10 que trataba de las garantías constitucionales, un número 16 que consagra constitucionalmente los derechos básicos y fundamentales a la Seguridad Social. Al respecto se expresa que: *“La ley deberá cubrir especialmente los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad, y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares”*.

⁹ Patricio Novoa 1977

c) **La Reforma al Sistema de Pensiones en Chile.**

- **Análisis del Contexto Político.**

A comienzos de los años 70 del siglo pasado, en la mayor parte del mundo fuera del bloque socialista, se encontraban vigentes políticas económicas de tendencia Keynesiana, modelo impulsado en América Latina por la CEPAL. Al asumir en Chile –en 1973- un gobierno de facto, tras el golpe militar que derrocó al presidente Salvador Allende, se inicia un período en el cual por primera vez desde los años 20 se sostiene una política de reducción de los gastos fiscales en el área social. Esta política obedece a una profunda transformación económica iniciada por el gobierno militar, impulsando un modelo neoliberal que llevó a cabo sustanciales reformas en lo económico y social, y consecuentemente, también, en la seguridad social. En referencia a este tema, el economista Vincent Navarro (1997) expresa: *“La lógica de las modernizaciones introducidas por el Estado neoliberal, no tienen, pues, un carácter social ni civil, sino exclusivamente económico. Tienen por fin crear condiciones de excepción para la formación y acumulación de capital”*.

En relación a los gastos sociales confluyen dos tendencias. Por una parte se implementa una política antiinflacionaria, que se basa en una fuerte reducción del gasto público; y por otra, tal disminución de gastos es estimulada por una estrategia de desarrollo a largo plazo, que descansa fundamentalmente en el sector privado, al que se le asigna el rol predominante en la economía, procurando reducir el Estado a su mínima expresión. En este contexto se espera que el mejoramiento de los sectores de menores rentas provenga básicamente del crecimiento económico, se establece al mercado como mecanismo rector de numerosos ámbitos de la vida social, los cuales hasta ese momento habían sido privativos del Estado: educación, salud, vivienda y previsión¹⁰.

Durante 1974 se empiezan a incorporar las primeras modificaciones, que no tienen el carácter de reforma estructural, sino que tienden a racionalizar algunos de los regímenes previsionales existentes, unificando algunas prestaciones y reorganizando su funcionamiento; se crea un “fondo único para las prestaciones familiares” y se establece un

10 J. Arellano 1985.

monto único para todos los trabajadores (existían en ese momento distintos montos de asignaciones familiares, dependiendo de la categoría de empleado u obrero); los subsidios de cesantía también son reorganizados en un sistema común y, junto con esto, se unifican los requisitos que establecían las distintas cajas para pensionarse por vejez.

- **Bases del Sistema de Pensiones de las AFP.**

Con la puesta en marcha del Decreto con Fuerza de Ley 3500 de 1981, se dio inicio a la privatización de la Previsión en Chile, entregándose la administración de los fondos previsionales de la población a manos privadas, creándose para ello instituciones específicas denominadas “Administradoras de Fondos de Pensiones” (AFP), y cerrando definitivamente el ingreso al antiguo sistema de pensiones. Para los efectos de regular la transición al nuevo sistema se crea el “Instituto de Normalización Previsional” (INP), que es constituido por la fusión administrativa en una sola entidad de lo que eran las Cajas de Previsión. La Reforma Previsional cambió radicalmente el sistema de previsión existente, desde un sistema de reparto con beneficios definidos y administrado por el Estado, a un sistema financiado con un régimen de capitalización individual, con contribuciones definidas, administración privada y regulación estatal. Este drástico cambio fue posible realizarlo en forma rápida y sin contrapeso alguno debido a las condiciones políticas existentes en el país: sin congreso nacional, sin partidos políticos y sin libertad de expresión ciudadana. Este cambio fue realizado sin evaluar alternativas y posibilidades distintas de solución a las deficiencias del sistema de reparto.

La política económica implantada a partir de 1973 se fundamentó en un documento elaborado a principios de los años setenta por un grupo de profesionales, economistas en su mayoría, que habían realizado estudios de post-gradó en la Universidad de Chicago. Este documento, que constituía un completo análisis de la economía chilena y que era en definitiva un “programa alternativo” a la política económica de la Unidad Popular, sentaba las bases de un modelo económico de corte neoliberal, que abogaba por una reducción del Estado como ente económico, asignándole un rol subsidiario y entregando al mercado el manejo de la economía mediante la privatización, tanto de las principales industrias, como de los servicios sociales, hasta ese momento administrados por el Estado.

Este documento denominado “El Ladrillo, Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno”, constituyó una declaración de principios y guía fundamental de la política económica y social del régimen militar. El mejoramiento global de la economía y las altas tasas de rentabilidad obtenidas por el empresariado finalmente se reflejarían en el mejoramiento de los ingresos y los estándares de vida de la población en general, disminuyendo significativamente la pobreza. Se propiciaba el logro de altas tasas de desarrollo económico y rentabilidad del sector empresarial, como la única forma de alcanzar un mejoramiento social; las reglas del mercado se hacen extensivas también al área social de la economía, dejando atrás el rol que históricamente había desempeñado el Estado.

Durante el régimen militar se inició, como complemento a la política económica, toda una campaña mediático-cultural, no sólo acerca de la “ineficiencia” del Estado, sino también en contra de lo que denominaron “paternalismo de Estado”, que –según expresaran- había impregnado todo el desarrollo en nuestro país, delegando al Estado responsabilidades que debieran ser individuales, lo que habría derivado en una política estatista. Esta cultura estatista era necesario erradicarla y crear un sentido de “responsabilidad individual”. Anterior a la reforma al sistema de pensiones se habían efectuado profundas reformas en el mercado de trabajo, de modo de hacerlo también funcional al modelo económico, eliminando todas las “trabas y rigideces” que este presentaba; estas reformas, contenidas en “el plan laboral”, al decir del Ministro del Trabajo de la época, involucraron un arduo trabajo de limpieza y liberalización del mercado del trabajo en Chile¹¹. El sistema de pensiones instaurado en Chile a partir de 1981 (Decreto Ley 3500), se fundó de acuerdo a sus gestores sobre cuatro grandes pilares: la capitalización individual, la administración privada de los fondos, la libertad de elección y la solidaridad en la base.

- **Capitalización Individual:** El Sistema de Pensiones está basado en la capitalización individual. Cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna

11 José Piñera, 1991.

modalidad de pensión, cuya cuantía dependerá del monto del ahorro. De este modo se logra una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga.

- **Administración Privada de los Fondos:** El Sistema de Pensiones está administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), sociedades anónimas, cuyo objeto exclusivo es la administración de los fondos de pensiones y el desarrollo de otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley. Las administradoras recaudan las cotizaciones previsionales, las depositan en la cuenta personal de cada afiliado e invierten los recursos, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Adicionalmente, contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados. Por su gestión de administración de fondos de pensiones, las AFP tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados, dichas comisiones son fijadas libremente por cada administradora, con carácter uniforme para todos sus afiliados.

- **Libertad de Elección:** Está presente en variados ámbitos del sistema, así es posible elegir entre una u otra AFP, trasladarse de una a otra, escoger entre diferentes tipos de fondos de inversión, aumentar sus ahorros a través de cotizaciones voluntarias y depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, también decidir mediante que modalidad de pensión se desea pensionar.

- **Solidaridad en la Base:** Se definió este concepto como que “la principal expresión de la red social en el sistema previsional es la pensión mínima de vejez, invalidez y muerte garantizada por el Estado. Este beneficio favorece a todos aquellos trabajadores que al momento de pensionarse y siempre que hayan trabajado un mínimo de 20 años, han acumulado en su cuenta individual ahorros tan exiguos que con cargo a ellos sólo tendrán derecho a cobrar una pensión de monto inferior a la mínima.”

d) Conceptos fundamentales de Seguridad Social y su Evolución.

- Riesgo y Vulnerabilidad.

Si en la génesis del problema de la protección estuvo el concepto de “evento negativo”, como algo inherente a la naturaleza humana: enfermedades, impedimentos físicos, vejez; todos estos sucesos que afectaban a los individuos y frente a los cuales necesitaba de la solidaridad y la ayuda de los más cercanos para sobreponerse. Con el advenimiento de la vida moderna estos eventos fueron asociándose a riesgos, “los riesgos de la existencia”, como se les ha llamado; estos riesgos así considerados, tienen una cierta probabilidad de ocurrencia, ya no se consideran como algo fortuito, sino mas bien como hechos que es posible y necesario prevenir, estos hechos también se van transformando, no en eventos individuales, sino en eventos que son inherentes a una sociedad, a un tipo de sociedad y que su prevención ya no es una responsabilidad de los más cercanos solamente, sino que es responsabilidad de toda una sociedad, y que además sus consecuencias ya no afectan solo a las personas o grupos familiares , sino que afectan a toda una sociedad, son comunes a grandes masas de personas, amenazando la cohesión social. Esta nueva forma de enfrentar los riesgos es lo que se ha llamado “socialización del riesgo”; los riesgos y vicisitudes de la vida que en las sociedades preindustriales estaban cubiertas por las familias y las comunidades ahora se enfrentan, ya no apelando a la solidaridad de los más próximos, sino a una institucionalidad liderada y administrada por el Estado.

Estas nuevas formas de entender los riesgos tienen connotaciones mucho más profundas que una simple forma de organizar su protección, obedece a principios fundados en la concepción de una sociedad que se responsabiliza por la protección de sus ciudadanos. Citando a Rossanvallon, éste sostiene que la construcción del Estado Providencia se identificó históricamente con la introducción de una sociedad aseguradora fundada sobre el principio de “socialización de la responsabilidad” (paso de la noción de culpa a la de riesgo)¹². El tema ya no es si las personas pueden o quieren evitar el riesgo por si solas, si son o no previsoras, sino cuales son los riesgos a los cuales las personas están expuestas y como los debe prevenir y cubrir alguna institucionalidad. Por otra parte, acontecimientos

12 P. Rossanvallon 1995.

como la muerte, un accidente o una enfermedad, pueden independizarse de las personas a las cuales les ocurre y asignarles una probabilidad de ocurrencia, asociándolos así a un determinado nivel de riesgos. Al respecto, el autor citado sostiene que la lógica del seguro aplicada, ya no solo a los fenómenos naturales, sino también a los problemas sociales, permite pasar “de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual, a la noción objetiva de riesgo”, con lo cual el seguro invita a mirar lo social de manera diferente. Sin embargo, la idea de previsión acuñada en este modelo de seguridad social y sostenida por el Estado de Bienestar entra en una profunda crisis, de orden técnico y filosófico.

La idea original de seguridad social, tal como había sido puesta en práctica en casi todo el mundo, según Rossanvallon, obedecía a una visión sintética: permitía concebir de manera coherente un abanico muy amplio de problemas sociales, incluyéndolos en la categoría homogénea de riesgo, la enfermedad y la desocupación podían tratarse igualmente como accidentes. En cierta medida, incluso la vejez era comprendida como un riesgo, a partir de la pérdida de ingresos que ocasionaba; así, para este autor, esta categoría unificadora del riesgo perdió mucho de su pertinencia. Las distinciones simples entre enfermos o inválidos y personas de buena salud, entre trabajadores y desocupados, activos y jubilados, suponía que todos los individuos corrían riesgos de la misma naturaleza. El principio implícito que servía de base al Estado de Bienestar descansaba sobre la idea de que los riesgos estaban a la vez igualmente repartidos y eran de naturaleza ampliamente aleatoria. Hoy se puede comprobar que esto no ocurre así, lo social ya no puede aprehenderse sólo en términos de riesgo; los fenómenos de exclusión, de desempleo de larga duración, etc., definen a menudo situaciones estables, inherentes al sistema socio-económico prevaleciente, perdiendo así, en gran parte su aleatoriedad, para mostrarse como manifestación de la estructura social subyacente. En materia de protección social, el concepto central es actualmente el de precariedad o vulnerabilidad, más que el de riesgo.

El desarrollo de la sociedad aseguradora había correspondido, en gran parte, al objetivo de una socialización de la responsabilidad, con lo cual la imputación de las culpas se borraba detrás de la búsqueda de un régimen satisfactorio de indemnización. En muchos aspectos este enfoque sigue siendo válido, pero existen hoy día otras corrientes en donde vuelve a apelarse a la “responsabilidad individual”, llamando a los individuos a hacerse cargo de sí

mismos. La noción clásica de riesgo social, sobre la cual está fundado todo el edificio del Estado de Bienestar tiende así, a perder su carácter unificador e integrador.

Los Sistemas de Seguridad Social, fundamentados bajo la premisa de principios básicos de solidaridad, universalidad, igualdad, pero además en una socialización del riesgo pierden vigencia, y hoy día ellos se encuentran asentados más en un principio de capacidad y responsabilidad individual, que en los tradicionales conceptos que trataban de dar mayor cohesión social .

e) Acerca de los Principios de la Seguridad social.

Los principios de la Seguridad Social se han desarrollado por más de un siglo, partiendo de los elaborados por Beveridge (1942) y después replanteados, perfeccionados y adecuados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los seis principios fundamentales son: Universalidad en la cobertura; igualdad en el trato; solidaridad y redistribución del ingreso; comprensividad y suficiencia de las prestaciones; unidad, responsabilidad del estado, eficiencia y participación en la gestión; y sostenibilidad financiera¹³. Estos principios se caracterizan a continuación:

- **Universalidad en la Cobertura:** Beveridge introdujo este principio y lo consideró un instrumento para abolir la pobreza. Posteriormente la declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, de ahí surgió la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitaran. La OIT, mediante diversos convenios y recomendaciones, fue ampliando y precisando este principio, fijando coberturas mínimas para cada contingencia; la cobertura comenzó por los grupos organizados, grandes empresas, empleadores formales y trabajadores urbanos. La OIT propuso que la cobertura se fuera extendiendo progresivamente, pero esto no pudo hacerse en muchos países por el predominio de las pequeñas empresas, el trabajo doméstico, el trabajo por cuenta propia u ocasional, en microempresas y el sector informal, provocando una caída en la protección social y creando nuevos retos al ideal de universalidad en la cobertura. De esta forma en el año 2000 la OIT

¹³ Mesa Lago 2004.

declaró que la extensión de la cobertura es el mayor reto que confrontan los sistemas de seguridad social, haciendo hincapié en extender la cobertura a aquellos grupos que no estén cubiertos por los sistemas vigentes: empleados de microempresas, trabajadores por cuenta propia, independientes, trabajadores a domicilio, etc.

Resulta interesante señalar que la medición de la cobertura en los distintos países, y aún dentro de cada país, obedece a diferentes criterios, ya sea se considere a los ocupados, afiliados, fuerza de trabajo, etc. Asimismo si se analiza el avance de la cobertura en Latinoamérica, especialmente en aquellos países que han implementado reformas a los sistemas de seguridad social, ésta presenta un nivel menor que el que presentaba en la década del 80.

- **Igualdad, Equidad o Uniformidad en el Trato:** Beveridge recomendó tasas de cotizaciones y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados con independencia de sus ingresos, aunque podrían ser ajustadas de acuerdo a las características de los grupos. En forma posterior la declaración universal de Derechos Humanos, prohibió cualquier tipo de discriminación basada en raza, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso u otras causas. La OIT considera que la “igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social”. Sin embargo pocos países implantaron sistemas igualitarios al estilo de Beveridge y por el contrario, establecieron cierta relación entre el monto de la cotización y monto de la prestación. Al comienzo se excluyó a los grupos de altos ingresos (pues estaban autoprotegidos o podían comprar su protección), pero a medida que estos grupos fueron incorporándose se fue reforzando la relación cotización/prestación y, como contrapartida, muchos países fijaron un tope de cotización y un máximo al monto de la prestación. De acuerdo a esta declaración las condiciones legales de acceso deberían ser iguales para todos los asegurados, evitando cualquier discriminación, pero los sectores de trabajadores que ya tenían planes de pensiones ocupacionales o de empresa superiores al sistema general, se opusieron a incorporarse al sistema, por tanto, en la mayoría de los casos fue imposible implantar plenamente el principio de igualdad (esto, particularmente, para la generalidad de los países latinoamericanos). Esta pretendida igualdad tampoco ha sido posible en los actuales sistemas de pensiones, ya que sin bien es cierto existe igualdad de cotización (proporción fija del 10% del ingreso), también es cierto que las personas con mayores recursos tienen también posibilidades de realizar cotizaciones adicionales y

obtener mejores pensiones; por tanto estos sistemas reproducen las desigualdades existentes en la sociedad.

Por último existe discriminación de género ya que la mujer, en un mismo trabajo percibe menor remuneración que el hombre, además de menos cotizaciones en razón del rol histórico-cultural que aún perdura para el género femenino. Hasta fines del siglo XX la igualdad de género no había sido resguardada por ningún convenio de seguridad social. En resolución del año 2001 la OIT declaró que las prestaciones no deben ser discriminatorias y puso énfasis en el tema de género *“cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres, allí donde haya que hacer frente a una discriminación negativa del sistema”*¹⁴.

- **Solidaridad y Redistribución del Ingreso:** En la concepción de Beveridge toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento, a objeto de garantizar su sostenimiento. También debe haber solidaridad entre las generaciones, los trabajadores activos ayudan a financiar las prestaciones de los pasivos, todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo; según él, para elevar el nivel de vida y eliminar la pobreza no basta con el aumento de la producción, sino que es necesaria una adecuada redistribución del producto. En los sistemas de capitalización individual son las propias personas las que asumen el riesgo, en tanto que en los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto el riesgo se asume colectivamente. No obstante, los regímenes complementarios de pensiones pueden ser un valioso suplemento.

- **Comprensividad y Suficiencia de las Prestaciones:** La seguridad social debe amparar contra todos los riesgos o contingencias sociales, y sus prestaciones han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado. El plan Beveridge era comprensivo ya que combinaba tres elementos : **los seguros sociales**, que incluía pensiones, salud, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, promoción de empleo y asignaciones; **la asistencia social** (de carácter suplementario), para aquellos no cubiertos por el seguro social que estuviesen en estado de necesidad y que pagaba prestaciones inferiores a las del seguro social; y **los**

14 OIT 2002 b.

seguros sociales voluntarios adicionales para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro. Por otra parte las prestaciones eran de subsistencia, independientes del ingreso. El convenio 102 de 1952 de la OIT determinó que la seguridad social comprende nueve ramas o programas y estableció normas mínimas en contenido y nivel en las siguientes prestaciones: atención a la salud; monetarias por enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y sobrevivencia; accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; desempleo y enfermedades profesionales; desempleo y prestaciones familiares. Por otra parte la OIT, con el propósito de uniformar criterios respecto a las prestaciones previsionales en los distintos países, tomando en cuenta de lo heterogéneo de los ingresos de referencia en cada uno de ellos (distinto poder adquisitivo, desvalorización de la moneda, etc.), estableció como parámetro de referencia una “tasa de reemplazo” mínima para un asalariado medio con 30 años de cotizaciones, la tasa fue fijada en un 40% y posteriormente elevada a 45% en 1967. Desde 1944 la OIT también ha apoyado, el ajuste de las prestaciones de acuerdo al costo de la vida (todo esto se relaciona con lo programas de seguro social, el cual tiene dimensiones distintas al de la asistencia social). La conferencia de 2001 de la OIT no añadió aspectos concretos en este campo, solo declaró que los sistemas de pensiones deben asegurar niveles de prestaciones adecuadas.

- Unidad, Responsabilidad del Estado, Eficiencia y Participación en la Gestión: El plan Beveridge estipuló la unificación administrativa a fin de promover la eficiencia y reducir los costos; el sistema público sería menos costoso que el sistema voluntario privado debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento del personal técnico y especializado en la seguridad social. Un fondo de seguro social recaudaría todas las cotizaciones, y tramitaría y pagaría todas las prestaciones, mientras que los tres programas serían administrados y supervisados por el Ministerio de Seguridad Social, a fin de que hubiese una política única y coordinada. La unidad no necesariamente implicaría descentralización, así el sistema sería descentralizado a través de agencias locales cercanas a los asegurados y que conociesen sus necesidades.

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que eliminaría la diversidad de programas con diversas administraciones, unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos, y establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación. Esta tendencia a la

unificación en la práctica se vio obstaculizada por el desarrollo histórico paulatino de programas que cubrían a distintos grupos de asegurados, algunos de los cuales se resistieron a la integración. Por otra parte hoy día con el desarrollo de la tecnología no son necesarios los registros únicos. Debido a la diversidad económica, social y política de sus países miembros, la OIT, decidió cuando se estaba redactando el convenio 102 (1952), que no era aconsejable recomendar un modelo único y uniforme de administración de la seguridad social.

- Sostenibilidad Financiera: El informe Beveridge mostró preocupación porque el plan de seguridad social fuese financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país, por ello planteó que no tenía que implantarse de una sola vez, podía ser por etapas pero como parte de un plan general, indicando las prioridades en su implementación, e ir avanzando cuando existieran los recursos. El convenio 102 de la OIT, estipuló que *“el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero, el costo de las prestaciones y de los gastos de administración deben financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones, impuestos o ambos. Los métodos de financiación deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas”*¹⁵.

Los métodos de financiamiento y mantenimiento del equilibrio de la seguridad social en los regímenes a largo plazo como las pensiones son tres: Capitalización plena, de capitalización definida o constante individual (utilizada en los sistemas actuales de cuentas individuales); Capitalización parcial colectiva (realizando ajustes actuariales en periodos largos, aumentando la prima en algunos períodos); y Reparto, en que los ingresos y gastos deben ser balanceados anualmente o en períodos muy cortos (típicos de los sistemas maduros de la seguridad social). Además la OIT apoya tres principios clásicos en la gestión financiera de la seguridad social: Seguridad, a objeto de mantener el rendimiento de los fondos; Rendimiento, para maximizar el fondo; y Liquidez, con el fin de disponer del efectivo suficiente cuando se necesite. La Conferencia de 2001 de la OIT, recomendó ampliar las fuentes de financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita.

15 OIT 2002b.

Actualmente el neoliberalismo, la globalización, la competencia internacional, el creciente individualismo y otros factores, como el envejecimiento de la población, han impulsado reformas estructurales a la seguridad social, modificando algunos de sus principios convencionales e introduciendo otros nuevos. El Banco Mundial en su informe “Envejecimiento sin crisis” (1994), sentó los principios básicos de las reformas estructurales y los nuevos sistemas; al respecto se introdujeron dos nuevos principios:

- **Promoción del Ahorro Nacional:** Este principio sostiene que el nuevo sistema privado generará la acumulación del capital, aumentará el ahorro nacional, desarrollará el mercado de valores y diversificará la cartera de inversión. Es interesante señalar que en algunos países que han realizado reformas estructurales este principio se ha convertido en el objetivo principal de la reforma.

- **Inmunidad a la Ingerencia Estatal y Política:** Este nuevo principio sostiene que el sistema privado de pensiones posee la capacidad de ser inmune a las interferencias estatales y la manipulación política, debido a la propiedad de la cuenta individual y la naturaleza privada de la gestión del sistema.

CAPITULO IV

SEGURIDAD SOCIAL: ANTECEDENTES GENERALES

Como hemos podido apreciar en los capítulos anteriores, es a partir del siglo XVIII y XIX, que se instala la idea del Estado como responsable o “garante” de la asistencia social, a través de leyes, políticas y mecanismos propios, que obliga, regula, gestiona y fiscaliza la necesaria cobertura ante la desprotección que se produce en la fuerza de trabajo, cuando las personas ven reducidas o pierden sus capacidades laborales por contingencia o naturalmente.

Un concepto moderno de Seguridad Social establece como objetivo fundamental mantener condiciones de vida mínimas suficientes para a todos los sectores de la población, objetivo que se procura mantener por intermedio de los sistemas de pensiones, medicina social, subsidios, asignaciones familiares, bienestar social, etc. Por otro lado, busca estimular y desarrollar políticas de prevención en cuanto tiendan a eliminar dentro de lo posible, las causas que generen las llamadas contingencias sociales. La nueva concepción de la Seguridad Social inicia un proceso de cambio y revisión de algunas ideas clásicas y proclama la más amplia cobertura a los estados de necesidad que producen las contingencias sociales, sobrepasando la mera seguridad económica individual, para centrarse en el más amplio desarrollo de la personalidad de los individuos.

La Seguridad Social responde, en su institucionalidad, normativa y conceptos de necesidad y contingencia, al contexto histórico existente. Por ejemplo, algunos hechos históricos que definieron cambios en la sociedad occidental y por ende en el concepto de seguridad social, fueron la Revolución industrial en las postrimerías del siglo XIX, con su aporte a la división y especialización del trabajo, como también los ocurridos previa y posteriormente a las guerras Mundiales en el siglo recién pasado. Es por ello que, a la luz del proceso actual de globalización que implica grandes transformaciones tanto políticas como económicas y sociales, se ha convertido en un asunto prioritario la revisión de los sistemas imperantes a fin de generar las adecuaciones necesarias que dicta el mercado laboral, enfrentando de este modo los desafíos de la realidad que hoy tiene el mundo del trabajo, teniendo presente la importancia actual de la entrega de seguridad económica y de bienestar a través de la cobertura de los sistemas de pensiones. Para ello es necesario

mantener como referente a los principios que encarna la Seguridad Social, como la universalidad subjetiva que dice relación con incluir dentro del ámbito de la protección de la seguridad social a toda la población, con el de la universalidad objetiva entendida como la capacidad de cubrir todos los riesgos o contingencias sociales a los que estamos expuestos los individuos. Además de regirse por el principio de la Integridad o suficiencia de las prestaciones, esto en atención a que todas las prestaciones médicas, económicas o familiares, deben ser suficientes para atender la contingencia social respectiva y capaces de solucionar el caso social.

Curiosamente Chile fue el primer país de América Latina en establecer un Sistema de Seguros Sociales en septiembre de 1924, en los albores del siglo XX, y también fue el primero en modificar radicalmente su sistema de seguridad social al finalizar el siglo. La estructura y sustancia del modelo de prestaciones y beneficios previsionales en Chile tuvo un dramático cambio en los ochenta, pasando de un Sistema de Reparto a uno de Capitalización Individual. Los desequilibrios económicos y demográficos más los aspectos políticos institucionales son identificados como los causantes. La crisis del Sistema de Seguridad Social producida antes de la década de los 80, que afectó a los países de América Latina, obedeció a razones multifactoriales (trabajadores activos versus pasivos, envejecimiento de la población, clientelismo político, etc.), que en conjunto acentuaron la fragilidad financiera, sumada la baja de la economía en los años 70 y 80, que trajo consigo la caída de los salarios y una creciente evasión de los aportes de los empleadores, lo que redujo la tasa de empleo e incrementó el empleo informal, ocasionando la insolvencia del sistema previsional de reparto. La utilización de las reservas de capital acumuladas, comprometieron la sostenibilidad misma del sistema de reparto, en un contexto de ineficiencia, corrupción, y malversación, lo que se tradujo en desequilibrios financieros de mediano y largo plazo.

Los nuevos modelos de pensiones adoptados hoy en día, según las particularidades de cada país, obedecen a la evolución del mercado laboral, que ha introducido un esquema que delega la administración de los fondos e introduce una lógica de mercado, junto con el endurecimiento de los requisitos para el acceso a la cobertura de las contingencias, lo que tiene efectos en la población de mayor edad y también impacta crecientemente las cuentas

públicas por presión de financiamiento supletorio a aquella parte de la población que queda fuera del sistema privado de pensiones.

- **Referencias Conceptuales**

La Seguridad Social está definida por la Organización de Naciones Unidas como *“el conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”*.

Por su parte, la razón de ser de los sistemas de pensiones es lograr que las personas reciban durante la vida pasiva una remuneración acorde a sus necesidades y expectativas de calidad de vida. Por una parte busca establecer un mecanismo de ahorro previsional obligatorio, para que las personas reciban ingresos una vez que salen del mercado, y por otra, introducir un mecanismo de solidaridad para atender las necesidades básicas de la población sin recursos para la jubilación. El Sistema Previsional es utilizado en Chile como sinónimo de Seguridad Social, es en realidad parte integrante del Sistema de Seguridad Social, existiendo una relación de género - especie. Por ello se define como aquel sistema basado en el viejo concepto de ahorro o previsión, lo que permite la obtención de cobertura ante los estados de necesidad o contingencia social de vejez, invalidez o muerte. Este sistema es esencialmente contributivo, ya que parte de la base de la capacidad del individuo de prever estados de necesidad tomando las medidas para enfrentarlos a través del ahorro.

El sistema de pensiones en general comprende las de carácter contributivo, de contribuciones definidas o de beneficios definidos del tipo previsional; como las otorgadas a través del sistema asistencial. En el Sistema Asistencial, que contempla a las Pensiones Asistenciales, están definidas como un derecho legal, al contrario de los derechos constitucionales, lo que significa que el Estado da lo que puede dar conforme a sus recursos, en atención a que constituye un sistema supletorio al previsional, basado en los estados de necesidad que puede enfrentar una persona que no ha ahorrado por diversas razones. Este sistema se diferencia, no tan sólo en la base de financiamiento del beneficio,

sino que también en que sólo recoge los estados de necesidad de la vejez y la invalidez, no cubriendo la contingencia de la sobrevivencia.

Una política social de pensiones, desde sus dos aristas, la previsional y la asistencial, tiene en común el tema de la cobertura y su necesaria ampliación, a partir del establecimiento de mecanismos eficientes y eficaces para su financiamiento, debido principalmente a que esta herramienta de política social es muy relevante para disminuir la pobreza y aumentar el bienestar de la población.

- **El Caso Chileno**

En 1981, Chile inicia un proceso de reforma de los sistemas de pensiones, introduciendo la administración privada con inversión en el mercado de capitales, ante la incapacidad del Gobierno Militar para garantizar la solidaridad y la equidad, argumentándose soluciones por la vía de una salida técnica-financiera, que anule el riesgo político y proteja los fondos de pensiones de las presiones de los grupos de poder e interés; estos defectos estructurales son levantados por las autoridades militares de la época para cambiar el esquema de administración del ahorro previsional y aumentar los requisitos ante las contingencias (vejez, invalidez y muerte). A más de dos décadas de implementados los cambios no existe coincidencia en los efectos, por lo que se pasará a analizar los principales impactos en el ámbito público y privado, así como también en los llamados grupos vulnerables de la población, en donde están las mujeres, los jóvenes, los trabajadores independientes, etc.

Un aspecto destacado, es que los requisitos previstos para las pensiones de vejez anticipada han sido blandos y la forma de comercializar las rentas vitalicias previsionales generan un nivel de pensiones bajo, lo que ha implicado un aumento en la intervención pública a través de financiamiento fiscal que asegure las pensiones mínimas garantizadas, pese a que está siendo reformado por la vía de un proyecto de regulación que corrige esta situación. Otro elemento deficiente se refiere a la calidad y cantidad de información existente sobre la oferta y demanda del sistema de pensiones privado, por lo que se ve como necesario aumentar la transparencia y competencia en este tipo de mercado, junto al interés de poner límite máximo a la fijación de comisiones, con el objeto de regular el costo y funcionamiento del sistema.

El actual sistema previsional chileno no es obligatorio para los trabajadores por cuenta propia o independientes, pese a que un tercio de la fuerza de trabajo se encuentra en esta condición hoy en el país (actividades independientes, servicios domésticos, etc.), los que tienen una cobertura discontinua y baja densidad de sus cotizaciones, lo que lleva a pensar en considerar el tema de la obligatoriedad.

Otro aspecto tiene que ver con los sectores de bajos ingresos, que no aportan a los fondos de pensiones, enfocándose al consumo para cubrir necesidades básicas, ya que sus salarios no les permiten ahorrar para su vejez, evidenciando la falta de un componente solidario, que en buenas cuentas es el tema que se instala con fuerza en la agenda pública, por cuanto se han logrado consensos en otras áreas claves de la política social, como educación y salud, pero el tema de previsión social como un bien público, ha estado ausente del debate democrático, y aún no nos ponemos de acuerdo respecto a qué criterios la sociedad chilena responderá en el siglo XXI.

a) Nexos entre Política Gubernamental, Previsión Social y Mecanismos de Mercado.

La Previsión Social hoy es entendida y tratada desde el gobierno como un bien público que requiere el accionar del Estado, pero entre la década del 70 y hasta inicio de los 90 no fue esta la visión imperante. Así en 1981 se inició el nuevo sistema de pensiones en Chile, basado en la capitalización individual y en la administración por parte de privados de estos fondos, el cambio se provocó dado que era insostenible mantener el sistema de 32 cajas o instituciones de previsión que operaban bajo esquemas de reparto donde los afiliados activos financiaban las pensiones de aquellos que se encontraban en la segunda fase del proceso; dado el cambio en la demografía en 1980 había un pensionado por cada 2,5 cotizantes, lo cual hizo inviable el sistema¹⁶. Otro antecedente se refiere al proceso de reformas estructurales y apertura comercial impulsado por el gobierno militar en Chile a partir de los 70 que procedió a liberalizar los mercados, reducir el tamaño del estado y dar

¹⁶ Asociación Gremial de AFP.

pie al proceso de privatizaciones, lo cual traería consigo políticas de flexibilización del mercado del trabajo¹⁷.

Desde ese entonces cotizan obligatoriamente en los fondos los trabajadores dependientes, cualquiera sea su actividad laboral, que hayan iniciado labores a contar del 12 de Enero de 1983; además pueden afiliarse los trabajadores que registren imposiciones en el sistema antiguo con anterioridad a esa fecha. La legislación establece que no es obligatoria la cotización para aquellos trabajadores independientes, pero que estos pueden afiliarse si ejercen una actividad mediante la cual obtengan una renta no inferior al ingreso mínimo. Quedando así instaurado en Chile un sistema que funciona hasta el momento por doble partida, puesto que el sistema de pensiones que existía hasta la fecha sigue en funcionamiento para todos aquellos cotizantes que no optaron por cambiar al sistema nuevo, más todos aquellos que cambiaron al nuevo sistema de administración de fondos de pensiones y los nuevos trabajadores que sólo pueden ingresar a este.

Desde aquel momento el rol del estado queda configurado de la siguiente manera: Al *gobierno* le correspondió la labor de diseño de política y el marco para la protección social en Chile la cual se administra en dos partes, una con fecha limitada que a través del Instituto de Normalización Previsional (INP) quedo a cargo de todo aquello que configuraba el sistema antiguo y no fue traspasado a la administración privada; al *privado* se le traspaso la administración de un nuevo sistema de administración privada de fondos, Administración de Fondo de Pensiones (AFP). Creado a través del Decreto Ley 3.500 de 1980 que estableció un nuevo sistema de pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia sobre la base del ahorro de los trabajadores y la capitalización en cuentas individuales. Este sistema incorporó el concepto de propiedad de los ahorros previsionales por parte de los trabajadores afiliados, enfatizando la estrecha correspondencia entre el esfuerzo de ahorro realizado a lo largo de la vida activa de una persona y los beneficios en pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia que ésta recibe¹⁸.

En el actual escenario, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ha señalado a través de su ministro que el modelo de seguridad social que ha adoptado Chile, concentra la acción

17 Montero, Cecilia y Morris, Pablo. 2002- El Impacto de la Globalización en los Mercados Laborales.

18 Asociación Gremial de Administradora de Fondo de Pensiones.

del Estado en la definición de políticas, la regulación y fiscalización; delegando en el sector privado la administración y prestación de estos servicios a los ciudadanos. El objetivo básico es asegurar la protección de los trabajadores frente a estados de necesidad y asegurarles las condiciones básicas para que lleven una vida digna, reducir las inseguridades a las que se enfrentan las personas, las familias y los países en su conjunto en el nuevo contexto mundial, en el que el empleo informal y las nuevas modalidades de contratación desplazan paulatinamente a las formas de trabajo estables y seguras.

Chile es un país que en la última década ha desarrollado y logrado su inserción en la economía mundial, producto de tal situación se han generado consecuencias en distintos ámbitos al interior del país. Con la recuperación de la democracia, la concertación definió como desafío *“mantener altas tasas de crecimiento, mejorar la equidad, en el plano laboral mantener bajas tasas de desempleo, mejorar los mecanismos de protección social, mejorar el nivel de formación de la mano de obra y fortalecer el cumplimiento de los derechos laborales, colectivos e individuales”*¹⁹. Al mencionar la correlación entre crecimiento económico y disminución del desempleo, algunas corrientes ideológicas han sostenido en el país que al retomar determinados niveles de crecimiento de la economía, el mercado se encargaría de regularizar automáticamente el tema laboral; sin embargo las cifras nos muestran que tal efecto no se ha generado; con un crecimiento entorno al 5% y proyectando un 5,8% para este año, los niveles de desempleo se han sostenido entorno a los 9 puntos, tal situación refleja, que desde el punto de análisis de las políticas sociales, el gobierno ha asumido no dejar todo en manos del mercado e implementar otras medidas por parte de la política laboral para trabajar en este sentido. Como la situación laboral se encuentra íntimamente ligada a la previsión social y en términos legales sólo los trabajadores dependientes se encuentran protegidos, la política pública insta a que el mercado laboral se regularice hacia al trabajo dependiente, vale decir las políticas de creación de nuevos tipos de contratos de trabajo insertos en la reforma laboral última, busca generar tal efecto. Sin embargo, este tipo de iniciativas por sí solas no son capaces de resolver una situación de tal magnitud, por tal razón desde el retorno a la democracia se han impulsado varias reformas laborales, las cuales han sido aprobadas lejanas a su idea original por las negociaciones político partidistas al interior del congreso, no obstante han

19 Montero, Cecilia y Morris, Pablo. 2002- El Impacto de la Globalización en los Mercados Laborales.

sido de aporte para volver a regularizar este mercado laboral que bajo el lema de la flexibilidad solo fue desregularizado en el período anterior.

En un informe del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, presentado en enero del 2004, se señala que a partir de 1990 los gobiernos de la concertación han trabajado en vías de *“recomponer, en algún grado, el nivel de protección jurídica sobre el trabajo que se había perdido”*²⁰.

Tras la política presentada se encontraba el objetivo de reconstrucción democrática del sistema de relaciones laborales y el desarrollo de una política económica capaz de promover la creación de puestos de trabajo en la economía nacional; el objetivo: contrarrestar la creciente desregularización promovida en las décadas de los 70 y 80, *“la desregularización obedeció al propósito de superar lo que se calificaba como obstáculos institucionales que impedían o dificultaban las transformaciones económicas y políticas impulsadas desde 1973”*²¹. Una vez iniciados los gobiernos de la concertación, las reformas de la materia se centraron en otros elementos con el objetivo de desarrollar la equidad, en este sentido las reformas se refirieron a las materias de relaciones individuales de trabajo, existencia y naturaleza de la relación de trabajo y las condiciones de trabajo.

Las reformas desarrolladas desde los 90 han tenido la intencionalidad de volver a regular el trabajo otorgándole niveles de flexibilidad acordes a los tiempos actuales. Una de las iniciativas importantes para este análisis, se materializó a través de la aprobación de las reformas laborales del año 2001, entre ellas aparece el nuevo código del trabajo, la disminución de la jornada laboral (vigente a partir 2005), seguro de desempleo, y nuevos tipos de contratos adecuados a las características que hoy presenta el mundo laboral. El gobierno señaló al respecto que los objetivos de las reformas laborales *“apuntan a asegurar progresivamente adecuados niveles de bienestar económico y social, armonizando iniciativas para fomentar el necesario desarrollo económico con grados importantes de equidad social y dignidad para todos los ciudadanos, especialmente aquellos más humildes”*²²

20 Diego López O4. Legislación Laboral y Resultados Económicos, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

21 Morgado, Emilio. 1999. Las Reformas Laborales y su Impacto en el Funcionamiento del Mercado del Trabajo. CEPAL.

22 Mensaje Presidencial, Don Ricardo Lagos Escobar. 2001.

Al mismo tiempo que a nivel internacional, Chile ha suscrito y ratificado la legislación internacional (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo OIT) en diversas materias; a través del nuevo código del trabajo se incorporan los principios ordenadores que han emanado de la OIT, con especial énfasis en 5 aspectos: derechos básicos de los trabajadores; derechos sindicales, negociación colectiva; jornada de trabajo; y nuevas formas de contratación.

Efectivamente las políticas han flexibilizado satisfactoriamente el mercado laboral, quedando pendiente la labor de reorientar y fortalecer la protección social de los trabajadores; en esta materia podríamos señalar que el seguro de desempleo reflejaría la iniciativa más importante, pese a que éste presenta bajas coberturas, puesto que el destino de éstas es aplicable sólo a trabajadores dependientes que cuenten con mas de seis meses continuos bajo el régimen de contrato. En este caso hablamos de una flexibilización bien entendida, es decir, de una flexibilización regulada que mantenga un nexo entre el desarrollo de trabajo, potenciando la previsión social como bien público, con una función y responsabilidad estatal indelegable, sin embargo, administrada por privados lo cual sin duda respondió, y responde hoy a una lógica de mercado de capitales que a todas luces no advierte cambios.

Con el ánimo de corregir las profundas desigualdades del modelo, se determinó que *“al Estado le corresponde un importante papel para contribuir a reducir las brechas y debilidades del mercado de trabajo a través de políticas, incentivos y promoción del diálogo en torno a la modernización de las relaciones laborales y el fortalecimiento de la red de protección social”*²³. La estrategia utilizada entonces fue desarrollar la flexibilidad laboral en forma paralela al desarrollo de la regulación, en la práctica esto se materializó a través de la aprobación de nuevos contratos y normas que promueven el empleo²⁴. A saber:

- Contrato de tiempo parcial: el cual permite la contratación de trabajadores por una jornada laboral de 32 horas semanales como máximo, con opción a horas extraordinarias pactadas (Art. 40 Código del Trabajo).

23 Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2003. El Trabajo y la Protección Social en Chile 2000- 2002.

24 Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2001. Observatorio Laboral 3. Logros en Reformas Laborales.

- Contrato para jóvenes: incentiva la contratación de jóvenes entre 18 y 24 años, mediante el descuento del pago de eventuales indemnizaciones vía SENCE por capacitación brindada a los jóvenes (Contrato de aprendizaje capítulo I, Art. 78–86 Código del Trabajo).
- Teletrabajo y polifuncionalidad: teletrabajo referido a trabajadores que prestan servicios fuera del lugar físico de la empresa; y la polifuncionalidad referida a señalar dos o más funciones específicas a desarrollar por el trabajador.
- **Flexibilidad Laboral.**

La flexibilidad laboral se refiere a la búsqueda de formas de contratación más flexibles por tiempos definidos o por jornadas más cortas (Ministerio del trabajo), desde la visión de los empleadores buscan que exista una mayor flexibilidad laboral para la contratación, al mismo tiempo los trabajadores se encuentran en una constante búsqueda de estabilidad y protección. El ministerio del trabajo ha señalado que *“la flexibilización del mercado laboral aparece como condición deseable para que las empresas y los trabajadores puedan adaptarse a los desafíos de los cambios internos y externos a la empresa, de modo que sea posible reformular las relaciones de trabajo existentes sobre la base de la cooperación, ello con la finalidad de aumentar el empleo, la inversión y la competitividad y por ende, las retribuciones que reciben los trabajadores”*²⁵.

En la última publicación de Doing Business 2005 del Banco Mundial, ubicaron a Chile en el TOP 15 de flexibilidad laboral, puesto que las materias que mide éste se relacionan a la dificultad para contratar, rigidez horaria, dificultad para despedir y costos para hacerlo. La política gubernamental busca resguardar que esto no implique precarización del empleo, ni aumento de contratos atípicos sin protección social. Sin embargo, las tendencias muestran pérdidas de dinamismo en la relación crecimiento económico y generación de empleo, altas tasas de desocupación de jóvenes y bajas tasas de participación laboral de mujeres, y desigual acceso al sistema de protección social.

25 Ministerio del Trabajo y Previsión Social 2002. Observatorio Laboral.

El debate de la flexibilidad laboral se ha centrado en los efectos de éste sobre el empleo y la protección de los trabajadores, finalmente podemos señalar que existe efectivamente consenso respecto a la necesidad de protección social, puesto que ésta es un bien público. Pero lo que aún no queda claro en la reflexión, es quien debe brindar esta protección, si el Estado, la empresa o el propio trabajador; algunas iniciativas han sido el seguro de desempleo y las prestaciones sociales, sin embargo estas aún deben perfeccionarse. El desafío que hoy se presenta es la necesidad de desarrollar institucionalidad que sea capaz de regular, fiscalizar y guiar el comportamiento del mercado en pro de un buen funcionamiento de éste. Sin embargo este no es un tema que pueda tener una solución única, ya que al ser la protección social un bien público debemos, en primer lugar, estar consientes que el Estado y sus órganos siempre recibirán demandas, y en segundo lugar, concertar que la protección social es una labor conjunta de Estado, Empresa y Trabajador.

b) Realidad Laboral y Seguridad Social en Chile.²⁶

Para poder referirnos al mercado laboral y su influencia en el sistema de pensiones, es inevitable que hagamos, de manera muy breve, un poco de historia. Como sabemos, el nuevo sistema global que se construye sobre la base de redes de intercambio y flujos de información, puede simultáneamente ser incluyente y excluyente de grandes sectores; el paradigma actual es el cambio, que genera incertidumbre por sí mismo: los patrones de consumo y las condiciones de mercado se modifican más rápido que antes, los negocios y las empresas nacen y desaparecen con mayor velocidad, los consumidores demandan más calidad, y el progreso tecnológico deja rápidamente obsoletos los sistemas productivos y oficios tradicionales.

El orden mundial que ha emergido en el siglo XXI brinda nuevas posibilidades, que pueden ser aprovechadas con mayor o menor éxito por las sociedades, lo cual a su vez requiere del desarrollo de nuevas fortalezas de los países y de las personas. *“Sin políticas adecuadas y selectivas, en economías heterogéneas como las latinoamericanas y que arrastran del pasado una deuda social de gran magnitud, la globalización puede aumentar las brechas económicas y sociales y acentuar la exclusión de los sectores que quedan al margen del*

²⁶ Las cifras que en este trabajo se citan, tienen como fuente al Departamento de Estudios del MINTRAB, con base en el Instituto Nacional de Estadísticas INE.

círculo virtuoso del crecimiento”²⁷. Sin duda, lo anterior ha provocado profundas transformaciones en el mercado de trabajo, donde Chile no ha estado ajeno.

Durante los años setenta y ochenta las aperturas comerciales y financieras significaron para nuestro país, así como para muchos otros, grandes reestructuraciones en la composición del producto y de la estructura del empleo, ya que la apertura al comercio internacional significó la destrucción de gran parte de la industria nacional y de los empleos ligados a ese sector, entre otros cambios. En los años noventa, la aparición de las nuevas tecnologías provocó en los países desarrollados una aún mayor automatización de los procesos productivos, y con ello un cambio en la organización de los recursos al interior de la empresa, entre éstos resaltan los sistemas de “calidad total” (Japón) y de “especialización flexible” (Europa). La introducción masiva de los sistemas informatizados en los procesos productivos facilitó la producción más especializada y, por tanto, una adaptación más acelerada a la demanda. Esto se complementó con el desarrollo de procesos de producción, donde cada trabajador debe transformarse en un operario más especializado y calificado que en el pasado; la adaptación fue necesaria para el estilo de trabajo contemporáneo más complejo, variable y flexible, donde el trabajador debe estar familiarizado con todas las etapas del proceso productivo, encontrar soluciones innovadoras frente a los desafíos, y a la vez ser capaz de integrarse en equipos bien ensamblados de trabajo.

La organización del trabajo pasa de ser piramidal, a constituirse como un conjunto de redes de colaboración en la que tiende a desvanecerse la separación jerárquica de responsabilidades; predomina la rotación de labores y la permanente adaptación de las empresas a las nuevas condiciones de la demanda, lo que precisa de la polivalencia de los trabajadores; tienden a desaparecer los puestos más permanentes y estables de trabajo debido a factores tecnológicos. Se aprecia una reducción progresiva del trabajo, en su clásica concepción de horarios continuos, mantenimiento de por vida del mismo empleo para hacer carrera en una empresa y ascender por antigüedad en el cargo; en nuestra economía, también se reduce el papel del Estado como empleador directo.

27 Joseph E. Stiglitz, *El Malestar en la Globalización*, Buenos Aires, diciembre 2002.

Los aumentos de remuneraciones tienden a asociarse al desempeño y a la productividad más que con la mayor permanencia en un puesto determinado; a diferencia del pasado ni los oficios aprendidos en el trabajo, ni los títulos profesionales aseguran empleabilidad en el nuevo orden laboral. Predomina la flexibilidad como principal valor y la necesidad de adecuación constante a las nuevas realidades; los trabajadores y empleadores deben desarrollar nuevas habilidades, requieren de mayor autosuficiencia en la toma de decisiones para estar en condiciones de enfrentar el desafío de generar nuevas áreas de valor agregado y negocios en su lugar de trabajo.

- **Transformaciones en el mercado de trabajo en Chile**

En América Latina los cambios del mercado de trabajo durante los años noventa provocaron un aumento de productividad en los sectores modernos asociados a los bienes transables, aunque en el conjunto de la economía se mantuvo cierto estancamiento; también se incrementaron las nuevas formas de contratación, en algunos casos asociadas a inserciones bastante precarias y, en otros, ligadas al desarrollo de nuevas tecnologías.

En un contexto de estabilidad política y de equilibrios macroeconómicos, en la década de los noventa Chile expandió su Producto Interno Bruto a una tasa promedio del 6% impulsada por una vigorosa apertura al exterior y el establecimiento de acuerdos comerciales con otros países y regiones, lo que permitió ampliar mercados para la exportación y atraer inversión extranjera. Paralelamente, la disciplina fiscal y el compromiso con el aumento del gasto social, incluso en períodos de estrechez, junto con la mayor focalización de éste, han permitido reducir el porcentaje de población situado bajo la línea de la pobreza desde el 38,6% en 1990, al 20,6% en 2000; a la vez, el desempleo llegó a niveles del 6%, aumentando fuertemente la participación en la fuerza de trabajo. Con el impacto primero de la crisis asiática y después, de las turbulencias de la economía mundial, el desempleo aumentó en torno al 9% anual, generándose una natural salida del mercado del trabajo de la fuerza de trabajo secundaria, que en Chile alcanza al 60% del total, ello significó una reducción en la fuerza de trabajo femenina, cuya tasa de participación varió desde el 35,3% en 1999 a un 33,5% en 2002. Al incremento del desempleo se sumó, como ocurre en situaciones recesivas y de baja creación de empleo, un aumento de los trabajadores sin contrato o previsión social, reduciéndose entre 1996 y 2000 el “empleo

decente”, como lo denomina la OIT; aún así, según la Organización Internacional del Trabajo, Chile permanece entre los países con mayor empleo decente de América Latina.

La fuerza de trabajo aumentó desde 5,5 a 6 millones de personas durante la década del noventa y hasta 2002, creciendo aproximadamente en un 20%, a un ritmo bastante similar al del incremento de la ocupación. Entre los años 1990 a 1998 incluso creció en 2,2% anual, mientras el empleo lo hizo al 2,4%; por tanto, en este período de mayor desempleo, el aumento de la fuerza de trabajo fue superior al de la ocupación. En el 2002 la fuerza de trabajo llegó a más de 5 millones 400 mil ocupados en el país, en circunstancias que a inicios de los años noventa hubo aproximadamente 5 millones de ocupados en promedio; si bien lo anterior no implica una alta tasa de generación de puestos de trabajo, revela que en un contexto económico negativo siguieron produciéndose oportunidades de empleo. Asimismo, en 2002 hubo en promedio 534 mil desocupados, menos que en el peor momento de la crisis, cuando este fenómeno alcanzó a 570 mil personas, lo que denota un avance lento, pero permanente.

Asumiendo que la dirección macroeconómica que hoy se lleva a cabo es la más adecuada para asegurar el crecimiento de nuestra economía, la preocupación de las políticas públicas se debe centrar en el rezago que muestra aquella oferta laboral sin calificación o que no ha concluido la educación formal, requisito básico de inserción laboral, lo que determina su adscripción a empleos de muy baja productividad. El escaso capital productivo de este segmento de trabajadores afectará sus posibilidades de emplearse, aún en un contexto de recuperación de la producción y del consumo, y obviamente repercutirá en el futuro previsional de esas personas.

- **Perfil de los Trabajadores Chilenos.**

En la actualidad los diferentes niveles de escolaridad de los trabajadores chilenos implican distintas formas de inserción y permanencia en la ocupación en términos de la calidad, remuneraciones y grados de estabilidad y seguridad en el empleo, así como en el impacto que esto provoca en su vida después de retirados del mundo laboral. Al 2002 un 42% de los ocupados cuenta con educación media (completa o incompleta), pero otro 30% sólo tiene educación básica (completa o incompleta). Esta realidad se complementa con el hecho de

que solamente un 15% de los trabajadores tiene formación universitaria. El bajo perfil educacional de la fuerza de trabajo es uno de los principales determinantes del desempeño que pueden alcanzar los trabajadores durante su trayectoria laboral, expresada en los oficios que pueden realizar y por lo tanto, en los sectores de la economía a los que pueden acceder, ramas de actividad económica, tamaños de empresa, formalidad, y modernidad. De esta forma, se va conformando el mapa de oportunidades que tendrán los trabajadores en cuanto a su acceso a nueva capacitación, mejores remuneraciones, mayor protección social, estabilidad laboral y riesgo de caer en cesantía, junto con la duración de ella.

Desde una perspectiva ocupacional, los oficios que mayormente desempeñan los ocupados son de nivel semicalificado (38%) y no calificado (33%), los cuales son consistentes con sus bajos niveles de escolaridad. Ello tiene a su vez, una alta incidencia en el comportamiento de los ingresos del trabajo a lo largo de la estructura ocupacional (tema fundamental a la hora de ir capitalizando un ahorro que le permita vivir dignamente al momento de jubilar), evidenciando desigualdades en la distribución de capital humano y en las condiciones de inserción en el mercado de trabajo. Es así que el grueso de los trabajadores (semicalificados y no calificados), percibe un ingreso medio mensual entre 1,3 y 2 salarios mínimos.

Los datos revelan que el 64% de todos los ocupados trabaja en micro y pequeñas empresas (de menos de 50 trabajadores), ya sea autoempleados o como dependientes, con muy baja productividad y remuneraciones, y en muchos casos en circunstancias de alta inestabilidad laboral; otro 36% lo hace en empresas de más de 50 trabajadores, donde proporcionalmente se emplea más trabajo calificado que no calificado, y las condiciones de calidad y seguridad en el empleo son mayores. De acuerdo a la categoría ocupacional, los trabajadores del país son en su mayoría asalariados (66%), aquellos sin calificación son asalariados en el 72% de los casos, siendo por sus características un segmento que presenta una alta sensibilidad al desempleo en periodos recesivos. La segunda categoría en importancia después de los asalariados son los trabajadores por cuenta propia (24% del total de ocupados), conformada también fundamentalmente por trabajadores semicalificados y no calificados. Frente al aumento del desempleo, el trabajo por cuenta propia surge como una alternativa capaz de absorber fuerza de trabajo cesante, dada su carencia de barreras de entrada. Muchos asalariados que quedan cesantes pasan a desempeñar empleos informales o por cuenta

propia, donde su nivel de escolaridad y calificación afectará la calidad de su reinserción; así, los de menor calificación accederán a empleos más informales, de menor productividad y con carencias de seguridad social, mientras que los más calificados se insertarán en mejores ocupaciones, aún siendo éstas en el ámbito del autoempleo o de las pequeñas empresas.

La noción de sector informal, creada por la OIT de Chile en la década de los sesenta, ha evolucionado junto con las transformaciones del mercado de trabajo; así, junto con la formalización de algunos sectores considerados tradicionalmente como informales, también se ha registrado una precarización de empleos pertenecientes al sector formal, configurándose en los últimos años el concepto de empleo decente, o no precario, dando origen a mediciones completamente distintas donde se evidencia una mayor precarización del empleo, que aumento del sector informal tradicional. Todo lo anterior nos lleva como país, a plantearnos importantes desafíos en torno a la seguridad social en donde, como hemos podido apreciar, una cantidad importante de la población está en una situación bastante frágil y precaria.

- **Desafíos para el mundo laboral**

Sin lugar a dudas que uno de los mayores desafíos está en el ir reduciendo las principales brechas existentes en el mercado de trabajo, que además disminuyen la capacidad competitiva del país; entre ellas las educacionales, de capacitación y calificación, la heterogeneidad del sistema productivo, la inserción precaria de los más pobres, la baja movilidad de la mano de obra, una cultura de relaciones laborales de confrontación en lugar de cooperación, la escasa inserción laboral de la mujer, y la deserción escolar asociada a la necesidad de apoyar a la familia en su subsistencia. Para que el desarrollo económico y tecnológico sea incluyente deben asumirse los desafíos sociales y no sólo los económicos, de manera de garantizar la incorporación al progreso de los sectores de menores ingresos, junto con protección social y empleo decente para todos los trabajadores desempleados y sus familias. Al Estado le corresponde un importante papel para contribuir a reducir las brechas y debilidades del mercado de trabajo a través de políticas, incentivos y promoción del diálogo en torno a la modernización de las relaciones laborales y el fortalecimiento de la red de protección social.

Lo que hemos explicado hasta el momento nos permite dimensionar cómo es la realidad laboral que predomina actualmente, y que al final termina repercutiendo en la vida de las personas en distintos ámbitos, entre los cuáles está el que nos interesa en esta oportunidad: el tema Previsional. Finalmente, podemos decir que la protección social se vuelve una necesidad crucial para un país que está modernizándose, lo cual implica un mercado laboral con nuevas características, entre ellas el surgimiento de formas atípicas de contratación (empleos de jornada parcial, trabajo temporal, subcontratación, suministro de trabajadores, trabajo independiente, entre otras), sistemas salariales variables y mayor rotación en el trabajo.

Los sistemas de seguridad social, diseñados para actuar eficientemente en mercados laborales marcados por la estabilidad, la menor movilidad laboral y formas tradicionales de organización del trabajo, enfrentan una exigencia de adaptación a las nuevas realidades que surgen con los cambios en las modalidades de contratación y de remuneraciones, de manera de brindar adecuada cobertura a los trabajadores insertos en estos regímenes. En la práctica, esto significa que las personas puedan mirar su vejez sin temor, contar con respaldo ante estados de necesidad como una enfermedad profesional o un accidente del trabajo, tener la tranquilidad de poder responder a sus familias si pierden su empleo, y encontrar respuesta a sus especiales necesidades si son personas con discapacidad, entre otras necesidades. El rol del Estado es insustituible en la rectoría y regulación de la seguridad social, delegando en el sector privado la administración y prestación de servicios; mediante estas funciones el Estado genera regulaciones que aseguran niveles de protección adecuados a todos los ciudadanos. La administración privada da beneficios sociales en un marco de competencia, promueve la eficiencia, la incorporación de nueva tecnología, menores costos y mejores servicios para los usuarios, además de permitir al Estado centrar sus esfuerzos en atender a los más necesitados.

Más allá del carácter privado o estatal de las instituciones encargadas de proveer las prestaciones ante contingencias como la vejez, invalidez, muerte, enfermedad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, cesantía o maternidad, todo el sistema de seguridad social es, por definición, de naturaleza pública. Ello porque se trata de un bien público que es preciso fortalecer, resguardar, precaver y perfeccionar. El Estado no sólo

participa en el sistema de seguridad social a través de la dictación, ejecución y observancia de una correcta aplicación de su política pública, sino también aportando recursos monetarios al sistema de pensiones en su globalidad; de hecho el Estado desembolsa anualmente aproximadamente US\$ 4 mil millones por este concepto, cifra que comprende prestaciones previsionales, pago de bonos de reconocimiento, otorgamiento de pensiones mínimas garantizadas por el Estado y pensiones asistenciales, además de cobertura previsional para personal de las Fuerzas Armadas y de Orden.

De todo lo anterior, podemos concluir entonces que el sistema de pensiones chileno, al estar orientado principalmente a cubrir los estados de necesidad asociados a la vejez, invalidez y fallecimiento, hace que su universo relevante esté constituido por la fuerza de trabajo integrada por los ocupados o cesantes que cumplan con los debidos requerimientos de pago de cotizaciones; el sistema de pensiones actúa como un “espejo” del mercado laboral, ya que se ve afectado por los cambios que se produzcan en éste, ya sean transitorios o permanentes.

- **Algunas Estadísticas Laborales.**

Tras la mirada que hemos realizado al mundo laboral en nuestro país, y poder comprender la conveniencia o no del tener un modelo de Sistemas de Pensiones tan particular como el nuestro, se ha decidido complementar la información con algunos datos que están disponibles sobre la materia.

- **Análisis Primera Encuesta de Protección Social: Historia Laboral y Seguridad Social, 2002.**

Esta encuesta se compuso de un cuestionario estructurado en base a módulos temáticos referidos a variados elementos entre los que destacan los que pueden incidir en la toma de decisiones de incorporación al sistema, como es el caso de las características de los hogares de origen, educacionales y laborales, entre otras. A nosotros nos interesa en esta oportunidad el último punto. En el proceso de generación de esta Encuesta participaron junto a la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de Administración de Fondos de Pensiones, la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección de

Presupuestos del Ministerio de Hacienda, expertos nacionales y extranjeros, y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Como antecedentes preliminares, podemos decir que la encuesta fue aplicada entre Junio de 2002 y Enero de 2003 a una muestra representativa de 17 mil afiliados al sistema previsional.

- Distorsiones del mercado laboral: Una de las importantes conclusiones de esta encuesta apunta a que muchas de las falencias atribuidas al sistema de pensiones dicen relación con características del mercado laboral. Por ejemplo, las cifras muestran que el 10% de las mujeres afiliadas está un 70% o más de su vida laboral inactiva, es decir, que su integración al mercado laboral fue poco sistemática y de corta duración. Del mismo modo, la informalidad en el mercado del trabajo, y particularmente el tránsito entre formalidad e informalidad, es un factor relevante a la hora de explicar las densidades de cotización de estos trabajadores. El tamaño de las empresas también es importante, pues la cobertura tiende estabilizarse sobre el 80% en empresas de 19 o más trabajadores siendo sustancialmente menor en micro empresas. Otro factor relevante destacado de los resultados de la encuesta es que la cobertura aumenta con la capacitación, incluso en empresas pequeñas.

- **Estadísticas según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Mideplan.**

En el período 1996-2000, un promedio de un 35% de los ocupados hombres y un 38% de las ocupadas mujeres no cotizaron en el sistema previsional. En el 2000 este porcentaje aumentó levemente, lo que implicaría que existe un porcentaje mayor de trabajadores que se encuentran en empleos informales, trabajan por cuenta propia, o en empresas que no cumplen con las leyes sociales, ante la situación de cesantía de la época. En 1996, el 21.8% del total de asalariados no había firmado contrato. En el 2000, este porcentaje aumentó a 23.3%, viéndose más afectadas las mujeres. Además, entre los asalariados con contrato, ya sea indefinido o no, el porcentaje de los hombres es levemente superior al de las mujeres.

c) Algunas Consideraciones Finales.

De acuerdo con la Encuesta de Protección Social 2002 del Ministerio del Trabajo, la densidad de las cotizaciones de los afiliados al Sistema de AFP promedia sólo 52.4%. Esto significa que un trabajador que ha trabajado durante 10 años ha cotizado apenas algo más de 5 años, lo que implica que el gasto en pensiones mínimas se mantendrá. Una idea generalizada entre expertos previsionales chilenos es que los problemas de cobertura –bajo nivel de personas adscritas al Sistema de Pensiones-, y la magra densidad de cotizaciones en las AFP –sólo cotizan el 52.4% de la vida laboral-, no es culpa del modelo, sino de la informalidad del mercado laboral.

Según el informe de Gill, Packard y Yermo, el 62.7% de la población económicamente activa está afiliada a un sistema de pensiones en nuestro país; sin embargo de los 11 países de América Latina que han adscrito al modelo es lejos el mejor en ese aspecto. Según Estelle James, economista experta en pensiones del Banco Mundial, la cobertura está relacionada con la formalidad del trabajo y con el ingreso por habitante. Mientras más formal, más personas tienen contratos y cotizan; y a mayores sueldos, mayor es la proporción de gente protegida. Al igual que algunas de las investigaciones encargadas para el estudio del banco, Roberto Fuentes, de la Asociación de AFP, indica que sin la reforma más personas podrían estar sin pensión.

En todo caso, según Andras Uthoff, coordinador de la unidad de estudios especiales de la CEPAL, cree que los que tienen capacidad para lograr una pensión con su propio ahorro son muy pocos, de ahí la presión para el Fisco, que debe financiar a quienes no alcanzarán a ahorrar lo mínimo. El problema es que, como hemos visto en esta parte del trabajo, son muchas las personas que se encuentran y se encontrarán en esta situación, con una gran carga que el país deberá afrontar.

CAPITULO V

EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO Y EL INP

Como es sabido, en 1981 empezó a operar una profunda reforma del sistema de pensiones en Chile, que traspasó la administración de los fondos desde el sector público y cambió el sistema de reparto por uno de capitalización individual, reservándose el Estado esencialmente el rol de regulador del nuevo sistema, pero al mismo tiempo, adquirió todos los pasivos (obligaciones) del sistema antiguo, incluyendo el pago de las pensiones de quienes permanecen en él. Los problemas sociales y fiscales que se avecinan están condicionados por la evolución demográfica y sus efectos en la composición étnica de la población, por la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral, y por la multiplicación de los empleos informales, semi-informales o intermitentes.

Pasados casi 20 años desde la reforma al sistema de pensiones de Chile, es necesario no solamente realizar una evaluación de los resultados alcanzados, sino escrutar los problemas del futuro. Es necesario preguntarse qué capacidad tiene el actual sistema de pensiones de proveer una cobertura amplia y suficiente para todos los trabajadores, así como preguntarse cuál será el impacto fiscal que su operación generará en el futuro.

Considerando que el modelo chileno de pensiones y seguridad social, ha sido objeto de la atención internacional, consideramos necesario investigar más sobre un tema que de todas maneras nos afectará como personas. Uno de los elementos más importantes, y tal vez el menos estudiado al momento de evaluar la reforma, es el impacto que ésta ha producido sobre el propio sistema de seguridad social. Al respecto podemos señalar que la razón de ser de los sistemas públicos de pensiones es lograr que las personas reciban durante su vida pasiva, una remuneración, de modo de alcanzar una determinada estabilidad en los niveles de gastos y, por ende, del nivel de calidad de vida, antes y después de retirarse del mercado laboral; además estos deberían cubrir a los individuos que por diversas razones no han podido completar sus cotizaciones.

a) Inicios de la Seguridad Social en Chile.

En materia de pensiones, el sistema chileno, prescindiendo de esfuerzos aislados anteriores, comienza a desarrollarse a partir de los años veinte, siguiendo el criterio de profesionalidad propiciado por el esquema bismarkiano; su desarrollo es explosivo y desordenado, y se fue ampliando a través de los decenios siguientes.

En la década del 20 comienza la consolidación del sistema de previsión con la promulgación de la Ley del Seguro Obrero (Ley 4.052, 1924), la que formaliza la universalización de la protección social, convirtiendo a Chile en uno de los países pioneros en América Latina. A partir de 1925, se hace constitucional el derecho a la seguridad social, mediante normas que se refuerzan en 1970 e incorporan la seguridad social y la salud como parte de los derechos básicos de la población de cuya satisfacción debe preocuparse preferentemente el Estado. Uno de sus efectos fue la Creación de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), que otorga seguro social a todos los empleados del Gobierno, personal de educación, y entidades autónomas, y de la Caja de Previsión de los Empleados Particulares (EMPART), seguida por la creación del Ministerio de Bienestar Social (1927), y la Caja de Accidentes del Trabajo. Las Cajas creadas seguían la lógica del sistema de reparto, que está basada en lo que se denomina solidaridad intergeneracional, que convencía a los trabajadores activos a cotizar para financiar las pensiones de los pasivos de forma que cuando ellos fueran pasivos, la nueva generación de activos los financiara a ellos.

El Estado de Bienestar ofreció una solución unificada a los problemas que se presentaban (apoyo a los pobres, ancianos, inválidos, viudas y huérfanos, de igual manera seguros colectivos de desempleo masivo en las recesiones, etc.). El propio Estado actuaría como asegurador de riesgos individuales, garantizador de riesgos colectivos tales como el desempleo masivo, y sostenedor de los pobres de todo tipo; a cambio, elevó los impuestos en forma masiva, especialmente los impuestos al trabajo formal en relación de dependencia. Se observa desde la década de los 20's una tendencia sostenida a la universalización del sistema. A la época de la reforma de 1980, en el ámbito de los trabajadores por cuenta ajena la universalización a lo menos en el plano legal es total, superando los problemas clásicos de los sistemas de seguridad social para integrar a los trabajadores rurales o domésticos. El

principal desafío pendiente en esta materia era la integración de los trabajadores por cuenta propia; sólo aproximadamente entre un 10 % y 15% de ese sector (según distintas fuentes) estaba integrado al sistema por diversas vías. A principios de los 70, se creó un seguro social para comerciantes, transportistas y otros trabajadores por cuenta propia entregando una potencial solución a este problema, esa iniciativa fue abortada con el advenimiento del Gobierno Militar.

Un primer período, se inicia a partir de la aprobación de las leyes sociales en el primer gobierno de Arturo Alessandri (1924) y que finaliza en los años sesenta, enmarcada en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck a fines del siglo pasado, se trata de la construcción de seguros sociales segmentados profesionalmente. Una segunda etapa que se desarrolla fundamentalmente desde la década de los sesenta hasta 1980 responde a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan Beveridge. El principio de dicho plan era que en retribución a las contribuciones efectuadas, el sistema retorne beneficios que aseguren niveles de subsistencia de manera que los individuos tengan una base mínima sobre la cual desarrollarse. La preocupación principal era prevenir la pobreza antes que crear un sistema de sustitución de niveles salariales. Así en 1961 y 1963 se promulgan leyes específicas para asegurar a los pensionados mínimos vitales para su subsistencia. Una tercera etapa actualmente en curso se inicia en 1980, la que privilegia una concepción privatizadora de la gestión de los instrumentos de protección; con el Decreto Ley 3500 de 1980 se cambia radicalmente las características del sistema. De ser un sistema de Seguridad Social, integral, de reparto y solidario, con financiamiento tripartito (empleadores, trabajadores, Estado), pasa a ser uno de capitalización individual, administrado por entidades privadas especialmente creadas para estos fines.

El crecimiento del sistema antiguo fue desordenado, dando espacio para la creación de regímenes especiales gestionados por cajas de previsión también especiales, o integrados a regímenes generales que beneficiaron relativamente a sectores con mayor poder de presión. Sin embargo, la proliferación de regímenes o subregímenes especiales tuvo un efecto más bien marginal, ya que no impidieron el peso inmensamente mayoritario de los regímenes básicos de obreros, empleados particulares, empleados públicos, y FF.AA. y Carabineros.

Al término de los años sesenta, el sistema chileno contaba con 32 cajas de previsión y 100 regímenes previsionales distintos. La normativa aplicable estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales. Marcando la segunda etapa, los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei Montalva (1964-70) y Salvador Allende (1970-73) encaminan sus esfuerzos hacia la aprobación de reformas tendientes a universalizar el sistema de seguridad social, a uniformar la multiplicidad de regímenes que lo integraban, eliminando sus distorsiones y privilegios, y a sanear los problemas financieros que lo aquejaban. Los avances obtenidos fueron aislados y parciales; en materia de pensiones, ni Frei ni Allende lograron el consenso necesario para emprender el duro saneamiento que se requería para ordenar una multiplicidad de regímenes anárquicos, muchos de ellos excesivos. Las diferencias existentes entre los distintos regímenes de pensiones ofrecían un cuadro aparente de regresividad, por cuanto marcaban profundas diferencias en múltiples aspectos. Globalmente, sin embargo, el sistema de Seguridad Social era moderadamente progresivo y no regresivo, por cuanto los sectores más pobres integrados al sistema lograban beneficios superiores a sus aportes.

A comienzos de la década de 1970, la Seguridad Social Chilena protegía de todos los riesgos sociales, cubría el 76% de la fuerza laboral (además proporcionaba pensiones de asistencia social y atención sanitaria a los no asegurados) y ofrecía generosas prestaciones. Pero estaba muy estratificada (compuesta por más de 100 sistemas independientes), carecía de coordinación, permitía privilegios y desigualdades injustificados, requería una contribución sobre la nómina del 65%, sus gastos equivalían al 17% del PIB, sufría de desequilibrios financieros y actuariales, y requería que el estado sufragara el 29% de sus costos.

Durante los dos primeros años del Régimen Militar (1973-75), la tendencia reformista continúa -ahora con un sello autoritario y con la “ventaja” de no tener contrapeso, aprobándose importantes reformas, tales como el establecimiento de regímenes únicos de prestaciones familiares, subsidios de cesantía, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales. Con la publicación, en noviembre de 1980, del Decreto Ley 3.500 se inicia formalmente lo que se denomina la tercera etapa; dicho Decreto Ley establece un sistema de pensiones financiado por capitalización individual administrado por entes privados, con ello se introduce un profundo cambio que modifica el sistema de seguridad social chileno

incorporando elementos privatizadores. Simultáneamente se reforman los programas de salud, creándose instituciones privadas de salud que compiten con un sector público que enfrenta importantes restricciones. En 1979 se eliminaron las desigualdades más sobresalientes y durante la década de 1980 tuvo lugar un proceso de unificación y normalización de los múltiples fondos de pensiones (por ejemplo, se estableció una edad de jubilación uniforme de 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente), pero se excluyó a las fuerzas armadas de la reforma y éstas siguen manteniendo sus privilegios.

b) Aspectos Generales del Antiguo Sistema.

En primer lugar, existía una multiplicidad de Cajas (más de 30), con diversos sistemas de beneficios y reajustes, que atentaban contra la equidad y contra la movilidad laboral, producto de múltiples presiones sociales y políticas. En segundo lugar, existían diferencias no justificadas entre los regímenes de los empleados y el de los obreros. En tercer lugar, se criticaba la falta de correspondencia entre las contribuciones y los beneficios, el monto de las pensiones solía determinarse con base en la remuneración de los últimos 5 años, lo que estimulaba la evasión durante la mayor parte de la vida laboral. En cuarto lugar, se cuestionaba el bajo monto de las jubilaciones, ya que aproximadamente el 70 % de los pensionados debía contentarse con el mínimo legal.

Tradicionalmente, en nuestro país, el Sistema de Seguridad Social se caracterizó por la coexistencia de regímenes de pensiones diferentes entre sí; no obstante, la característica común a las 32 «Cajas» o Instituciones de Previsión que llegaron a existir, es que ellos operaban bajo el esquema de reparto, con los aportes de los afiliados activos se financiaban las pensiones de los pasivos.

Durante los primeros años de existencia del sistema, la proporción de trabajadores fue suficiente para financiar los beneficios de los pensionados. Sin embargo, los cambios demográficos, que fueron reflejando una permanente disminución de la natalidad y un aumento en las expectativas de vida, revirtieron esta relación, provocando un fuerte desfinanciamiento del Sistema²⁸. Un agravante del problema del financiamiento lo

²⁸ Ver anexo n° 3. Grafico de Disminución Cotizantes / Pensionados del Sistema Antiguo, Pág. 159.

constituyó la fuerte evasión previsional, ya que a trabajadores y empleadores les resultaba más económico hacer imposiciones por el mínimo legal, preocupándose sólo de imponer por valores reales los últimos años de la vida activa del trabajador, cuando las imposiciones eran consideradas para la jubilación. Esta situación obligaba al Estado a elevar las imposiciones lo que, a su turno, incentivaba una mayor evasión previsional y así sucesivamente. El Antiguo Sistema se caracterizó también por su falta de equidad, dado que no existía una relación directa entre los aportes de los trabajadores y los beneficios percibidos, se apreciaban notables desigualdades entre los múltiples grupos cubiertos; esta situación se sustentaba en la facultad del poder político para definir quién se beneficiaba y cuánto, quedando de manifiesto el otorgamiento de mayores concesiones a los grupos que ejercían mayor presión.

De esta forma, el desfinanciamiento y la inequidad del esquema de reparto dieron origen en nuestro país, a una reforma Previsional que creó, mediante el DL. 3.500 de 1980, un Nuevo Sistema de Pensiones. El Antiguo Sistema continuó funcionando, principalmente a través de un ente único, denominado Instituto de Normalización Previsional (INP), el cual fusionó a las principales Cajas de Previsión y que es el encargado de administrar los regímenes de prestaciones que tenían a su cargo dichas Instituciones. La reforma de 1981 significó un quiebre respecto a las formas concretas que se estimaba debía adoptar la seguridad social, y que había sido pieza central del diseño del estado de bienestar desarrollado en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. La reforma Chilena mostró que la seguridad social es un concepto anterior al estado de bienestar, y por ello puede tomar otras formas sin abandonar su esencia.

Hoy en día, el Estado está pagando las pensiones del antiguo sistema, lo que no puede autofinanciarse, y además está absorbiendo un costo importante de esta transición. Esta situación implica un alto costo para el Estado pues debe financiar a todos los pensionados del antiguo régimen sin recibir las cotizaciones de los trabajadores que se cambiaron de sistema, ni de los nuevos a partir de 1983. La permanencia en el tiempo del Sistema de Reparto y el traslado masivo que se produjo hacia el Sistema de AFP, obligó al Estado a asumir el costo de cubrir dicho déficit. Del mismo modo el Estado ha debido reconocer y hacerse responsable del financiamiento de las cotizaciones pagadas en el Antiguo Sistema por aquellas personas que se cambiaron al nuevo sistema. Ello se materializa a través de

instrumentos financieros denominados Bonos de Reconocimiento, los cuales son representativos de dichos períodos de cotizaciones y que el trabajador hace efectivo al instante de pensionarse o fallecer.

Ahí está el rol social del Estado, pues no ha dejado su responsabilidad porque ha cambiado quien administra, por el contrario, la sigue asumiendo; de hecho, hizo la ley, y las leyes de las cajas de previsión. El Estado obliga a los trabajadores a ahorrar, si los trabajadores libremente tuvieran que ahorrar seguramente no lo harían. El Estado fija las reglas del juego, da el marco normativo. Esta es una industria que administra recursos dentro de un marco legal establecido y fiscalizado por el Estado.

c) Situación previa a las Reformas Previsionales.

La crisis de los modelos previsionales que precipitó el cambio en los modelos fue el resultado de la conjunción de factores de diversa naturaleza, que confluieron en profundizar la fragilidad financiera de los mismos. Así se puede señalar que la disminución de la relación entre trabajadores activos y pensionados derivada del envejecimiento de la población o de los generosos criterios de admisibilidad de los beneficios previsionales, basado en el clientelismo político, planteó dificultades financieras para sostener los compromisos adquiridos y proteger a los sectores más pobres y vulnerables.

La crisis económica de los 70 y 80 provocó la reducción de los ingresos previsionales debido a la disminución de la tasa de empleo y a la creciente informalidad de una porción del mercado laboral; a su vez existieron otros factores que contribuyeron a aumentar el grado de fragilidad financiera de los sistemas previsionales como fueron la caída de los niveles salariales y la evasión de los aportes previsionales de los empleadores y del propio Estado. Estos desequilibrios derivados del contexto económico y de los factores demográficos estuvieron acompañados también por elementos de naturaleza política institucional que perjudicaron la viabilidad de los modelos existentes, relacionados directamente con un ambiente de falta de transparencia y de rendición de cuentas, ineficiencia administrativa, malversación de fondos previsionales y corrupción que también tuvo efectos negativos sobre el equilibrio financiero de mediano y largo plazo de los regímenes previsionales. Por estos problemas los regimenes vigentes demostraron que eran

incapaces de garantizar la solidaridad y equidad al estar permanentemente expuestos a que determinados grupos de presión los administraran de acuerdo a sus propios objetivos; este riesgo político explica parte importante del déficit de financiamiento existente en las cajas, justificando que uno de los objetivos principales de la reforma fuese proteger los fondos de este “riesgo político”. Estas administraciones deficientes y la escasa capacidad de adaptación del sistema tradicional respondieron al diseño institucional que fijaron sus reglas del juego permanente, dichas reglas fueron impuestas por los grupos de poder gobernantes y por los propios grupos de afinidad de los trabajadores activos a través de sus representantes en distintas esferas del Estado.

En consecuencia, la presencia conjunta de estos efectos determinó la crisis financiera de los modelos y la necesidad de las reformas. A modo de síntesis se pueden mencionar los principales problemas previos a las reformas:

- **Fuertes transferencias Intergeneracionales**, determinadas por una distribución hacia las primeras generaciones que se incorporaron aprovechando una elevada relación activo / pasivo existente al comienzo.
- **Registros de aportes incompletos**, en los cuales era difícil encontrar historias laborales que cubrieran toda la etapa activa de los aportantes.
- **Falta de transparencia en los organismos administradores del sistema de pensiones**, caracterizados en muchos casos por no publicar sus balances en tiempo y forma o por su falta de transparencia o criterios adecuados en la constitución de las reservas y en los métodos para su evaluación.
- **Evasión e informalidad.**
- **Falta de uniformidad**, dónde existían multiplicidad de regímenes que se diferenciaban en función de la categoría del trabajador, el sector de actividad económica, en el mecanismo del cálculo de la pensión y en los requisitos para jubilarse.
- **Ausencia de mecanismos de reajustabilidad**, o ajustes de las pensiones relacionadas con la variación del IPC u otro indicador determinando una caída en términos reales de las mismas.
- **Alta dependencia del financiamiento estatal.**

- **Rol pasivo de los asegurados**, quienes no podían participar en la toma de decisiones en la administración de las Cajas, sino a través de representantes que no tomaban decisiones en función de sus intereses o necesidades.
- **Inseguridad de los imponentes**, quienes ante la eventualidad de encontrarse sin empleo al momento de llegar a la edad de jubilación o no contar con la cantidad de aportes requeridos podían perder el beneficio jubilatorio al no existir el reconocimiento de aportes parciales con pensiones proporcionales al factor de densidad real de cada trabajador, estuviese o no empleado al momento de acceder al beneficio previsional.

En este enfoque cobra vital importancia los defectos estructurales de los modelos imperantes y las discusiones que originaron los proyectos de modificación tendientes a solucionar los problemas existentes, a fin de lograr un sistema que garantice las pensiones que posibiliten una calidad de vida razonable - acordes al salario gozado en la etapa activa – en el periodo de jubilación, dentro de un marco de equidad, solidaridad y eficiencia de su funcionamiento.

d) El Instituto de Normalización Previsional (INP).

El sistema de Seguridad Social de las antiguas Cajas es administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP), institución creada por la ley N° 18.689 para fusionar en una sola a las Mayoría de las Cajas existentes en 1980. El INP es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de duración indefinida, que se relaciona con el Supremo Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El Decreto Ley N° 3.500, dictado en el año 1980 generó un cambio radical en el sistema de prestaciones previsionales existentes en Chile. Estableció un régimen de capitalización individual, que implicó que las cotizaciones de los imponentes activos que se incorporaron al nuevo sistema, dejaron de financiar los fondos previsionales de los regímenes en vigencia. Junto con la creación del nuevo régimen previsional -de incorporación voluntaria para los cotizantes del anterior sistema, y obligatoria para quienes desde 1983 se integran a la fuerza laboral - se promulga el Decreto Ley N° 3500 que crea el Instituto de Normalización Previsional (INP) para regular los fondos con que el Estado debía

suplementar los déficit que necesariamente se producirían con motivo de la puesta en marcha del nuevo régimen previsional.

El INP se rige por el Decreto Ley N° 3.500 de 1980, por la Ley N° 18.689 y por el DFL 17/1989, que es su Estatuto Orgánico y se crea con el objeto de participar activa e integralmente en el Sistema de Seguridad Social para contribuir a un desarrollo con equidad. La Ley estableció, asimismo, que el INP debía hacerse cargo de cada uno de los regímenes de Seguridad Social que las Ex Cajas administraban, y que la administración de los referidos regímenes la realizaría en conformidad a la legislación que les fuere aplicable, sin que la ley de fusión signifique una alteración en las prestaciones correspondientes. A pesar de varias tentativas, dicho sistema no ha conseguido igualar los requisitos de todas las Cajas en términos del monto de las cotizaciones, ni tampoco el de los requisitos para jubilar, pues mientras la cotización del trabajador afiliado al SSS es de 25,87% de su renta imponible, la del Afiliado de EMPART es de 28,84% y la del afiliado a la CANAEMPU es de 30,04%, siendo el límite de la renta imponible 60 UF.

- **Función del INP**

“Administrar la mayor parte de las prestaciones de Seguridad Social que son de responsabilidad del Estado, es decir aquellas derivadas de estados de necesidad como vejez, invalidez, orfandad, maternidad, prestaciones familiares, cesantía y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.”

Ley N° 18.689 dispuso la fusión en el Instituto de Normalización Previsional de quince entidades previsionales y ordenó asimismo la anexión por decreto, de todas las otras Cajas aún subsistentes y que a futuro requerirían de aportes del Estado para cubrir su déficit en el financiamiento de los beneficios. El INP en su condición de continuador legal de las Cajas de Previsión que conformaban el antiguo régimen de reparto, desarrolla su acción contribuyendo a aliviar situaciones de carencia en las diversas áreas que comprende la Seguridad Social: protege estados de necesidad causados por vejez, invalidez, muerte y supervivencia de sus imponentes y -en su caso- de los beneficiarios de éstos.

- **Gatos y Financiamiento**

El total de los egresos efectuados en el 1998 por parte del INP bajo el concepto de pensiones y otros beneficios representan el 66% de los egresos vigentes²⁹. Dentro de los egresos el rubro más alto es el gasto en pensiones, considerando que la mayoría de los pensionados de la actualidad pertenecen a las Cajas, el otro rubro importante en este ítem son los gastos en las Pensiones Asistenciales. Los ingresos tienen un comportamiento distinto, las Ex Cajas participan del 43,3%, lo cual está distribuido principalmente por el aporte que hace el Estado que equivale al 91,5% de sus ingresos y por concepto de cotizaciones el sistema de las Cajas sólo recibe el 15,9% del total de esa fuente³⁰.

- **Fuerza de trabajo de los Cotizantes INP**

En el caso de los afiliados y cotizantes del sistema INP no existe información que diferencie las categorías por lo que sólo abordaremos a los cotizantes, quienes se identifican oficialmente como la fuerza de trabajo no afecta al DL. 3.500. Existen innumerables situaciones según las Cajas respectivas, pero el análisis se centrará en las que agrupan a la mayoría de ellos. Según las cifras oficiales de la Superintendencia de Seguridad Social, en 1998 se registraban en el INP 220.235 cotizantes, la mayoría de ellos trabajando en el sector privado. La Caja con más cotizantes es la del SSS con un 69,1% del total de los que cotizan en el sistema antiguo³¹. Muchas veces se supone que el sistema antiguo está compuesto principalmente por cotizantes del Sector Público, no obstante la mayoría trabaja en el Sector Privado de la economía. Debido a que los trabajadores del Sector Público se trasladaron a las AFP, no es posible asumir que sólo los registrados en CANAEMPU trabajaban en el sector público exceptuando las Fuerzas Armadas.

El porcentaje de mujeres que cotiza en el sistema antiguo es relativamente mayor que en el de las AFP. A su vez la relación mujer / hombre es en promedio de 80,5% pero con una gran dispersión según Caja. La más notable es la del empleado de casa particular en la que

29 Ver anexo n° 4, Gasto en Pensiones y Otros Beneficios por Tipo de Sistema, Pág. 159.

30 Ver anexo n° 5, Ingresos percibidos por los Sistemas Previsionales, Pág. 160.

31 Ver anexo n° 6 Distribución de Fuerza de Trabajo según Caja de Afiliación, Pág. 160.

la relación es inversa³². Si nos referimos al vínculo Laboral observamos que la mayoría de los independientes cotizan en la Caja de SSS (93,5%). Al relacionar independientes con los dependientes se observa asimismo que en el caso de la Caja mencionada la relación llega al 40,2%. La CANAEMPU es la que presenta el menor número de cotizantes independientes. Una de las razones es que la gran mayoría tiene contrato de trabajo³³. Es necesario recordar que del total de trabajadores independientes, la mayoría cotiza en las Cajas del INP. El ingreso promedio de los cotizantes INP es de \$132 mil 717, cifra un tanto inferior a la menor de las presentadas por las AFP; las remuneraciones más altas las reciben los cotizantes del Sector Público y las más bajas las del SSS, en el sector privado³⁴. El promedio de Remuneraciones se ve afectado por las bajas remuneraciones registradas por los cotizantes del SSS, quienes representan el 69,1% de los cotizantes del antiguo sistema incluidos los trabajadores de casa particular. Según los antecedentes encontrados en 1998 existían 1 millón 280 mil jubilados o pensionados registrados, de los cuales el 77,3% pertenecían a las antiguas cajas de previsión agrupadas en el INP³⁵.

- **Pensiones del Sistema Antiguo³⁶.**

Con respecto a los jubilados y pensionados del sistema antiguo, podemos señalar la mayoría de ellos pertenece a las 3 grandes cajas del sistema INP, entre ellas se destaca la del SSS que agrupa al 57,9% de los civiles de las antiguas cajas. Existen algunas pensiones especiales que se financian con recursos generales del Estado (no están adscritos a ninguna caja en particular), que han sido otorgadas a algunas personas por méritos especiales, entre las que se cuentan las pensiones de gracia. Dichas pensiones, llamadas también no contributivas, son pagadas por la Tesorería General de la República, el número es escaso y no afecta mayormente los promedios, ni la distribución entre las que se conceden a cotizantes de los distintos regímenes. Analizando en mayor detalle el comportamiento de las pensiones dentro del sistema antiguo, se observa que las pensiones de vejez son las más frecuentes, pero las que tienen menores valores promedios dentro de su tipo.

32 Ver anexo n° 7, Distribución de la Fuerza de Trabajo por Sexo, según Caja de Afiliación, Pág. 161.

33 Ver anexo n° 8, Distribución de la Fuerza de Trabajo por Vínculo Laboral según Caja de Afiliación, Pág. 161.

34 Ver anexo n° 9, Remuneración promedio de Cotizantes del INP, Pág. 162.

35 Ver anexo n° 10, Número de Pensionados por tipo de Sistema según tipo de Pensión, Pág. 162.

36 Ver anexo n° 11, Distribución de las Jubilaciones y Pensiones del Sistema Antiguo, Pág. 163.

De hecho el monto promedio mensual de todas las pensiones del sistema antiguo ascendió a \$113.046, mientras que las de vejez por edad solo alcanzaron alrededor de \$73.000³⁷. A su vez las pensiones por antigüedad son las más altas, lo que llama la atención es que las de viudez superen a las de vejez.

Es necesario señalar que hacia el 2010 se estima el término de los cotizantes del INP, que el gasto fiscal en previsión ha bordeado el 5% del PIB en los últimos decenios, debido fundamentalmente al aumento de las pensiones mínimas. Los jubilados y pensionados de las Ex Cajas presentan jubilaciones y pensiones en promedio más altas que las de las AFP, destacándose en entre estas CANAEMPU.

³⁷ Ver anexo n° 12, Numero y Valor de las Jubilaciones y Pensiones del Sistema Antiguo, Pág. 163.

CAPITULO VI

SISTEMA DE AFP: ORIGEN, FUNCIONAMIENTO, EFECTOS DISTRIBUTIVOS Y EXPERIENCIA COMPARADA

Una reforma al sistema de pensiones ya se venía trabajando durante el gobierno de la Unidad Popular, no en el seno de la administración Allende, sino en la Universidad Católica, específicamente en su Facultad de Economía. La base de este proyecto, que estaba a cargo de varios economistas que luego colaboraron directa o indirectamente con el gobierno militar en términos de reformas económicas, era la existencia de un subsistema estatal que pagaría pensiones mínimas a los trabajadores cubiertos, y otro subsistema privado, de ahorro, que contemplaba instituciones especializadas en las cuales se depositarían mensualmente los fondos, los cuales sólo podrían cobrarse de la forma de pensión vitalicia. Este proyecto del denominado grupo “El Ladrillo”, se sustentaba prácticamente en las mismas bases que luego inspiraron la reforma de 1980, entre las cuales se encontraba la premisa de que para lograr resolver los problemas de la seguridad social era necesaria una reforma macro que introdujera el concepto de competencia y ahorro contractual.

El proyecto fue recogido por ODEPLAN, el cual introdujo algunas reformas como cambiar el pago de pensiones mínimas a los mayores de 65 años, por un esquema según el cual el Estado pagaba lo que faltaba a un trabajador para que cumpliera con el monto que le permitiera obtener una pensión mínima, algo básicamente similar a lo que pasa hoy en día. La idea de ODEPLAN era menos liberal que la de “El Ladrillo” y proponía, por ejemplo, que las AFPs aseguraran tasas de rentabilidad del 6% anual, 2% como tope de gastos administrativos, y que sus directorios fueran elegidos por los cotizantes; no obstante esta idea fue rechazada de plano por la Junta Militar ya que no veía con buenos ojos esta suerte de capitalismo popular. Pese a esto cabe aclarar que en una primera etapa el Gobierno Militar fue bastante conservador en materia económica y fue en parte por las crisis mundiales de mediados de los setenta, por ejemplo la del petróleo, que se vio obligado a modificar su ruta y dar el vamos a las reformas económicas estructurales de corte liberal.

Finalmente a fines de 1980 la Junta dio visto bueno a un proyecto elaborado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a cargo de José Piñera, la reforma fue aplicada en

virtud del DL. 3.500. Dicha reforma se condecía perfectamente con las reformas económicas que el Gobierno Militar comenzó a articular desde mediados de los setenta. En ella se establecía la desaparición de las instituciones cooperativas como administradoras de fondos y la implantación de empresas privadas para tales efectos; también se elimina la garantía de rentabilidad absoluta a cuenta de las sociedades administradoras y queda definido el rol subsidiario del Estado en esta materia. Un dato no menor fue la excepción hecha con las Fuerzas Armadas y con Carabineros, a los uniformados se les permitió seguir en sus respectivos sistemas de pensiones (Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección General de Previsión de Carabineros) a diferencia del resto de las personas lo que resulta decidir si se considera que sus pensiones son casi tan altas como sus salarios.

a) Claves de la Reforma.

Los cuatro elementos básicos que motivaron la reforma fueron:

- **Los problemas del sistema antiguo:** Pese a que el sistema de seguridad social chileno era uno de los más avanzados, cubría todas las contingencias, presentaba una cobertura elevada y ofrecía beneficios generosos, no es menos cierto que de no haber habido una reforma en el sistema los desequilibrios financieros que ya se podían notar, podían tornarse inmanejables en el futuro. Un estudio de 1983 estimó, en base a las tasas históricas de ingresos y egresos, que el déficit llegaría a un 16% del PIB al año 2000, esto hubiera obligado a realizar una serie de recortes presupuestarios y a una redistribución de los fondos que hubiera generado costos políticos y sociales muy fuertes. Las principales deficiencias del sistema antiguo corrían por cuenta de una mala gestión más que al modelo, esto porque se conjugaban varios factores como el desvío de fondos para otras áreas, la evasión de cotizaciones, la creación de nuevos beneficios sin su correspondiente financiamiento, etc. También cabe señalar como problemas la fragmentación de la administración, lo que se traducía por ejemplo, en que cada trabajador debía cotizar según el sector económico donde se desempeñaba. Otro elemento a considerar, y que motivaba la evasión, eran las altas tasas de cotización, las que llegaron incluso a promediar el 23% del sueldo imponible. Por otra parte existían grandes diferencias en torno a los beneficios y a los requisitos para acceder a ellos, sobre todo en lo que se refería a la edad y a los años de imposición. Además no había mecanismos de reajuste y éste sólo se concretaba cuando el

gobierno lograba reorientar recursos fiscales. Por otra parte los trabajadores no tenían confianza de recibir la totalidad de los beneficios dado que muchas cajas exigían ser imponente para otorgar los beneficios, por lo cual las personas que se encontraban cesantes se veían imposibilitados de aquello.

- **Consonancia entre sistema previsional y modelo económico:** Otra de las causas de la reforma era eminentemente ideológica, es decir, lo que ocurría con el régimen de pensiones era prueba evidente de las falencias de un modelo económico caduco según el criterio de las nuevas autoridades, y daba cuenta de los problemas que el Estado de Bienestar ocasionaba a la hora de promover el crecimiento; de ahí que se apuntara a reformas macro y no a mejorar lo ya existente. La idea de un sistema de pensiones basada en el reparto no se condecía con la idea de una economía de mercado, señalaban los promotores del cambio, quienes incluso apelaron a razones de tipo antropológico para justificarla en razón a que el hombre es por esencia individualista y sólo apela al colectivismo en situaciones límite. El modelo de desarrollo hacia adentro que marcó la pauta desde los años 40 fue dejado de lado por un modelo de desarrollo hacia afuera para lo cual se necesitaba un sistema privado de pensiones que pudiera ser un actor relevante en términos de inversión financiera considerando la apertura del mercado de capitales.

- **Riesgo Político:** En torno a este punto suele haber discusión ya que se vuelve al tema de las políticas redistributivas como la versión justificada e institucionalizada de medidas “populistas” que eventualmente dejaban a los gobiernos de manos atadas o presas de intereses partidistas y/o gremiales específicos. Como no había libertad de elección a la hora de cotizar, en tanto que los beneficios tomaban un ritmo decreciente en relación a los aportes, fue habitual que el poder político se viera sujeto a presiones de grupos de trabajadores que querían ampliar su gama de beneficios, así se generaron grupos favorecidos que a cambio aseguraban un cierto apoyo político-electoral. Los defensores de la reforma señalaron que el nuevo modelo debería proteger los fondos de pensiones de los ciclos políticos de corto plazo.

- **Coyuntura económica:** Otra razón dada por los promotores de la reforma fue la fragilidad de un sistema de pensiones de reparto ante las variaciones del empleo, es decir, el sistema antiguo se basa en que la población activa sostiene a la pasiva; no obstante, ante

altas tasas de desempleo, una incorporación lenta de los jóvenes al mercado laboral o una baja tasa de crecimiento de la población se produciría un desfinanciamiento del sistema ya que la población activa no podría sostener a la pasiva. Este diagnóstico se generó a propósito de los problemas que se empezaron a apreciar a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta en los sistemas de pensiones de los países de América Latina y de algunas naciones europeas. Lo anterior producto de un declive de la fuerza laboral y un incremento en el número de pensionados. Cabe aclarar que si bien esta razón es atendible, el sistema de AFPs, aun cuando es de capitalización individual y no de reparto, no está ajeno a las vicisitudes de la economía, sino todo lo contrario. En la rentabilidad de los fondos repercuten la mayor parte de los acontecimientos económicos, no se debe olvidar que los fondos de pensiones están insertos en una economía que está funcionando, por ello el valor económico que contengan estará directamente relacionado con la situación económica vigente. Por ejemplo, ante una crisis económica severa en la cual quiebren muchas empresas, el valor de los activos financieros en los cuales están invertidos los fondos bajarán su valor repercutiendo esto en el valor del patrimonio del fondo afectando por consiguiente los niveles de las pensiones.

b) Funcionamiento del Sistema de AFPs.

El sistema previsional chileno, establecido en el DL. 3.500 de 1980, comporta tres actores, el Fondo de Pensiones, las Administradoras de Fondos de Pensiones y los afiliados.

- **Fondo de Pensiones:** Entidad jurídica distinta de las AFPs, su patrimonio es independiente del patrimonio de la Administradora, es decir los recursos acumulados por los Fondos de Pensiones son propiedad, en la fracción que corresponde, de cada uno de los afiliados al sistema; además la Administradora debe llevar contabilidad separada del Patrimonio del Fondo. Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Pensiones son inembargables, es decir, en caso de quiebra de la Administradora esos fondos no están sujetos a liquidación.

- **Administradoras de Fondos de Pensiones:** Son entidades privadas, sociedades anónimas específicamente, que por ley tienen como exclusiva función administrar el Fondo de Pensiones, más otras labores vinculadas al giro previsional. Por su gestión de

administración del Fondo de Pensiones, las Administradoras tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada Administradora con carácter uniforme para todos sus afiliados. En la actualidad existen 6 AFPs, pese a que en 1981 el sistema se inició con 12 entidades.

- **Afiliados:** Adquieren el carácter de tal toda persona que ingrese al mercado laboral y que por los requisitos que exige la ley se incorpore obligatoria o voluntariamente al sistema de capitalización individual. Cabe hacer la distinción respecto a lo último. Los llamados trabajadores dependientes están obligados a incorporarse al sistema, pudiendo optar por cualquiera de las Administradoras existentes en el mercado; por el contrario, los trabajadores independientes no están obligados a cotizar en una AFP, quedando esa posibilidad a su completa discreción. Una segunda aclaración tiene que ver con lo ocurrido con los trabajadores que al momento de la reforma cotizaban en el antiguo sistema, estos trabajadores pudieron optar por cualquiera de los dos sistemas, en cambio los que se incorporaron al mercado laboral después de la reforma debieron hacerlo de manera obligatoria. Al afiliarse a una administradora, el trabajador queda incorporado al sistema de pensiones, aun cuando cambie de empleo, quede desempleado o se retire de la fuerza de trabajo. Lo anterior da cuenta de uno de los tantos fenómenos de precariedad social ya que pese a haber 7.038.691 de afiliados, sólo cotizan regularmente menos de la mitad, es decir, 3.236.116³⁸, lo que señala claramente que existe un importante número de personas que están en el sistema, pero que en las actuales condiciones difícilmente lograrán reunir fondos que les permitan obtener pensiones siquiera mínimas.

- **Características del Sistema de Capitalización Individual.**

Este sistema se basa en la capitalización individual, que consiste en que cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan una rentabilidad de las inversiones que las respaldan; al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto

38 Superintendencia de AFP, datos correspondientes al 31 de octubre de 2004.

del ahorro, existiendo por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga.

- **Financiamiento.**

Este sistema se financia a través de una cotización individual correspondiente al 10% de las remuneraciones y rentas imposables con un tope de 60 UF, más la rentabilidad. En caso de invalidez o fallecimiento del afiliado durante su vida activa el ahorro individual se complementa con un seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia que las AFP contratan para sus afiliados con las Compañías de Seguros de Vida. Este seguro y los gastos de administración del sistema se financian con una cotización adicional al 10% antes mencionado, esta cotización también se expresa como un porcentaje de la renta imposable. Precisamente éste último punto resulta ser una de las grandes manchas de este sistema. Dado que se cotiza el 10% del sueldo imposable, lo normal que la cotización adicional (seguros y gastos administrativos) fuese en relación al 10% ya señalado y no respecto al sueldo imposable por la sencilla razón de que se paga a las AFPs para que administren solamente el monto de la cotización y no el salario imposable.

- **Rol del Estado.**

Pese a que se trata de un sistema privado de pensiones el Estado interviene de diversas maneras ya sea otorgando y financiando determinados beneficios y prestaciones, como dictando normas para el normal funcionamiento del sistema privado de pensiones. Respecto al primer punto el Estado, con el propósito de satisfacer el objetivo de equidad en los beneficios otorgados por el Sistema garantiza, a todos los afiliados que cumplan con ciertos requisitos básicos, una pensión mínima aún cuando no cuenten con un saldo suficiente en su cuenta de capitalización individual. Por otra parte si una Administradora no alcanza los estándares mínimos de rentabilidad (fijados por ley), el Estado realiza la compensación faltante y liquida la AFP. Si una Administradora entra en cesación de pagos o quiebra, el Estado garantiza: aportes adicionales en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado no pensionado, contribuciones, las pensiones de invalidez originadas por un primer dictamen y la cuota mortuoria; además, en caso de cesación de pagos o quiebra de una Compañía de Seguros, el Estado garantiza las rentas vitalicias hasta un 100% de la pensión mínima y el

75% del exceso sobre ésta con un máximo de 45 UF mensuales por pensionado o beneficiario.

En relación al rol fiscalizador del Estado, éste lo ejerce a través de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, institución autónoma que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. La Superintendencia de AFP es la única autoridad técnica competente en estas materias y su campo de acción abarca las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa.

- **Beneficios.**

Los beneficios del sistema tienen que ver con los tipos y modalidades de pensión. Entre los tipos de pensión se distinguen:

- **Pensión de Vejez**, a la cual tienen derecho todos los trabajadores que alcancen la edad legal (60 años para mujeres y 65 para los hombres). A diferencia del sistema antiguo no se exige antigüedad en el sistema. La ley también permite pensionarse anticipadamente, pensión de vejez anticipada, siempre y cuando el afiliado logre obtener una pensión igual o superior al 50% del promedio de las rentas imponibles de los últimos 10 años de trabajo y una pensión igual o superior al 110% de la pensión mínima garantizada por el Estado.

- **Pensión de Invalidez, total o parcial**, en el caso que una persona no pueda seguir trabajando, el seguro contratado por la AFP completa el fondo para poder otorgar la pensión. Los requisitos para acceder a esta pensión son la pérdida de al menos dos tercios de su capacidad de trabajo (derecho a pensión de invalidez total), o la pérdida superior al 50% e inferior a dos tercios de la capacidad de trabajo (derecho a pensión de invalidez parcial).

- **Pensión de Sobrevivencia**, a la cual tienen derecho los beneficiarios sobrevivientes a la muerte del afiliado (cónyuge, hijos o padres según sea el caso), siendo financiadas con los recursos ahorrados por el afiliado y el seguro contratado por la AFP.

Entre las modalidades de pensión se encuentran:

- **Retiro Programado:** Al pensionarse, el trabajador mantiene su Cuenta de Capitalización Individual en la Administradora en que se encuentra afiliado. El cálculo del monto de las pensiones es bastante complejo, pero contempla la esperanza de vida del beneficiario y su grupo y la rentabilidad esperada. Las pensiones, que son mensuales se reajustan con el IPC y se recalcula cada doce meses. Bajo esta modalidad es la AFP, quien administra los recursos y el afiliado quien asume el riesgo de sobrevida y el riesgo de reinversión, manteniendo la propiedad de sus fondos.

- **Renta Vitalicia:** Los afiliados pueden contratar el pago de la pensión con una Compañía de Seguros de Vida (de libre elección), la que se compromete a pagarles una renta mensual de por vida y a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios. De esta forma, se transfiere los recursos del afiliado a la Compañía de Seguros de Vida, quien asume el riesgo financiero y el riesgo de sobrevida del pensionado y su grupo.

- **Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida:** Es básicamente una combinación de las dos anteriores.

Respecto a las modalidades de pensión cabe hacer la siguiente reflexión, como ya se consignó anteriormente cuando la pensión queda bajo administración de la AFP, el riesgo queda a cargo del afiliado, por tal motivo, y como sucede a menudo, las variaciones de rentabilidad y errados cálculos por parte de la Administradora pueden determinar que el Fondo se agote antes que el afiliado fallezca, en tal caso la AFP no responde y es el Estado el que debe hacerse cargo a través de pensiones asistenciales. Situación contraria a la que ocurre con las rentas vitalicias ya que en este caso son las compañías de seguros las que se comprometen al pago de una pensión, recayendo en ellas cualquier riesgo respecto a la rentabilidad.

Según lo anterior, resulta al menos curioso que las AFP, sabiendo el riesgo que existe en el caso que ellas administren las pensiones por las variaciones de rentabilidad, no tomen los recaudos necesarios para asegurar pensiones dignas a sus afiliados. Dado que sólo cotizan regularmente el 50% de los afiliados, es correcto suponer que las pensiones de la otra mitad

serán muy bajas al momento de jubilarse y por lo mismo su fondo se agotará rápidamente recayendo en el Estado la responsabilidad de hacerse cargo de ellos.

Precisamente las negativas proyecciones acerca de las bajas pensiones que recibirían los afiliados motivaron que el año 2001 se realizara una modificación legal que contempla el ahorro previsional voluntario. Ese mismo año se establecieron 5 fondos posibles de inversión, cada uno con distinto riesgo a los cuales los afiliados pueden optar de acuerdo a los años que le faltan para jubilar, los fondos de mayor riesgo, los que tienen mayor cantidad de instrumentos de renta variable, son los recomendados para la gente más joven y lo de menos riesgo a las personas que están cercana a la jubilación.

c) **La Reforma del Sistema de Pensiones en Latinoamérica.**

Chile fue el primer país en el cual se instauró un sistema de capitalización individual en el contexto de las reformas neoliberales; con posterioridad varios países de América Latina aplicaron reformas en el área, aunque conservando ciertos elementos del sistema de reparto lo que determina que Chile haya sido el que aplicó las transformaciones más drásticas. Desde el punto de vista de la coexistencia del nuevo modelo con el anterior es posible advertir tres modalidades:

- **Coexistencia permanente:** Los dos sistemas son paralelos y los trabajadores pueden optar por el que deseen. Este sistema, se aplica por ejemplo en Colombia y Perú.

- **Coexistencia temporal:** Los trabajadores del sistema anterior pueden permanecer en él o incorporarse al nuevo sistema. Eso sí, quienes comiencen a trabajar tras la reforma deben optar por el modelo de capitalización individual. Tal es el caso de Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

- **No coexistencia:** El nuevo sistema reemplaza al anterior y todos deben cambiarse a él. Tal es el caso de Argentina, Bolivia y México.

Ahora, desde otro punto de vista se puede advertir si estos países poseen modelos mixtos o únicos. Por Mixtos se entiende que incorporan capitalización individual y de reparto. Este

modelo opera en Argentina, Colombia, Ecuador, México, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay.

Respecto a la obligatoriedad del sistema, en todos los países de la región están obligados a cotizar los trabajadores dependientes, mientras que para los independientes es voluntario, salvo en Argentina, Uruguay, República Dominicana, Colombia y Ecuador donde es obligatorio para todos.

Acerca de la posibilidad de optar por el sistema antiguo o el nuevo cuando se produjo la reforma, en cada país se planteó la disyuntiva de quedarse en el antiguo régimen o incorporarse al nuevo. En casi la totalidad de los países existió la libertad para elegir, pese a pequeñas diferencias en cada caso según criterios de edad. La excepción la constituye Costa Rica en donde ambos sistemas son obligatorios. Tras la reforma, también se planteó el debate acerca de la posibilidad de elegir el sistema en el cual se quiere cotizar. En Colombia, Argentina, Perú y República Dominicana los trabajadores pudieron elegir. En México no existió esa posibilidad ya que existen distintos regímenes que cubren diversas contingencias. En Uruguay y Ecuador la opción de incorporarse al sistema de capitalización individual es prerrogativa de quienes excedan ciertos niveles de ingreso. Incluso en Colombia, existe la posibilidad de cambiarse de sistema cada 5 años.

Otro elemento a destacar es la naturaleza de los aportes, si bien los sistemas reformados operan con un esquema de aportes definidos, en los casos de Argentina, Colombia, Uruguay, México, Ecuador y Nicaragua realizan aportes los trabajadores y los empleadores. En tanto que en Chile, Bolivia, Colombia y Perú los aportes corresponden exclusivamente a los trabajadores. Existen casos en los que el Estado financia parte de las prestaciones, tal es el caso de Argentina, Ecuador y México.

No obstante hay dos grandes diferencias en relación al caso chileno. Una es la posibilidad, en gran parte de la región, de elegir en cual sistema cotizar, y la otra, quizás la más importante, la mantención de un sistema de reparto estatal que protege a quienes pueden verse en la indefensión. Lo anterior da cuenta de la permanencia de un concepto de solidaridad que se ha mantenido pese a las severas crisis económicas a las que se han enfrentado esos países lo que además refleja que pese a todas las reformas y políticas de

ajuste derivadas del Consenso de Washington, persiste con fuerza en muchos países el rol del Estado como eje clave de la previsión social.

d) Efectos distributivos de los Sistemas de Pensiones de Capitalización Individual.

No existe consenso respecto a si generan efectos regresivos o progresivos, no obstante la experiencia chilena sirve para apreciar que ambos efectos pueden generarse. El sistema antiguo de reparto tenía, entre sus principales características, la capacidad de redistribuir ingresos intra e inter generacionalmente. En la práctica había grupos que se veían beneficiados a través de impuestos y alzas de precios que por lo general eran financiados por la gente no asegurada. Pese a generarse una suerte de discriminación, los efectos agregados daban cuenta de efectos moderadamente progresivos según un estudio de Mario Marcel y Alberto Arenas de 1991, tras la reforma y la implantación de un régimen de capitalización individual, los efectos distributivos del sistema anterior acabaron. Por el contrario, el nuevo sistema presenta efectos regresivos en materia de distribución del ingreso, efectos que tienen que ver cobertura, salario y género.

En lo que respecta a cobertura, dado que los trabajadores dependientes están obligados a cotizar, no así los independientes, es posible señalar que la cobertura para los independientes en el sector privado es veinte veces menor que la cobertura a los trabajadores dependientes³⁹. Asimismo la cobertura de éstos últimos sigue en aumento a diferencia de la cobertura de los trabajadores independientes que ha mostrado señales de estancamiento. El panorama resulta más claro si se considera que dentro del universo de afiliados, algo superior a las 7 millones 30 mil trabajadores, sólo cotizan regularmente 3.426.000. Por otra parte en las condiciones actuales, más de la mitad de los afiliados, es decir, más de 3.3 millones de personas, no lograrán superar la pensión mínima ni tampoco logrará la cantidad de cotizaciones requeridas para alcanzar la garantía estatal de la misma; en definitiva, menos de la mitad de los cotizantes, que equivalen a menos de un tercio de los afiliados, logrará beneficios del sistema que excedan la garantía estatal de pensión mínima, y más de la mitad de los afiliados quedará sin cobertura de garantía y con una pensión muy inferior a la mínima.

39 Ver anexo n° 13, Cobertura Ocupacional, según Dependencia del Trabajador entre 1985 – 1988, Pág. 164.

En relación al salario, en el sistema privado las pensiones están determinadas por la acumulación de capital y por la esperanza de vida. La diferencia de pensiones entre trabajadores de bajos y altos ingresos resulta de la diferencia de capital acumulado en las cuentas individuales, lo que a su vez depende de los siguientes factores: nivel de salario, años de contribuciones, tasa real de retorno de los fondos de pensión, la comisión fija cobrada por la administradora de los fondos y el Bono de Reconocimiento durante la transición.

Por lo anterior, salarios altos, años de contribuciones, positivas tasas de retornos y los bonos de reconocimiento generan una alta acumulación de capital; por el contrario altas comisiones fijas generan una baja acumulación de capital. Todas las variables ya mencionadas dependen del nivel de los salarios. Asimismo los salarios altos están positivamente correlacionados con años de alta contribución, además, los trabajadores de altos ingresos se benefician de una mayor tasa de retorno, una comisión fija proporcionalmente menor y mayores bonos de reconocimiento.

La principal causa de las diferencias en las tasas de rentabilidad real de trabajadores de distintos niveles de ingreso son las comisiones cobradas a los afiliados por las AFPs. Según cifras de la Superintendencia de AFP, desde 1981 hasta 1998, siempre la tasa de retorno de los fondos correspondientes a bajos ingresos fue menor que la de altos ingresos. Entre esos años la diferencia entre ambas fue del orden del 2%⁴⁰.

40 Ver anexo n° 14, Rentabilidad de los Fondos de Pensiones y Cuentas Individuales, Pág.. 165.

Esto lleva a las siguientes conclusiones: la tasa real de retorno de las cuentas individuales es menor que el retorno global de los fondos de pensiones, debido al descuento de las comisiones de éstos; los trabajadores de bajos ingresos obtienen una menor tasa de retorno que los de altos ingresos debido al efecto de la comisión fija; a pesar del retorno positivo global de los fondos de pensiones en 1981 y 1984, los trabajadores de bajos ingresos presentaron retornos negativos reales en aquellos años.

CAPITULO VII

DESPROTECCION PREVISIONAL DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA ACTUAL DE PENSIONES

El nuevo sistema de pensiones en Chile con administración privada, ya lleva más de 20 años de funcionamiento, a pesar del largo tiempo transcurrido todavía se encuentra en un proceso de maduración, por lo cual es difícil evaluarlo a partir de los beneficios que entrega. Estimaciones hechas por expertos revelan que los sistemas previsionales requieren de unos 40 años para estar plenamente maduros⁴¹; sin embargo, en Chile no se puede esperar hasta el año 2020 para realizar las reformas que se consideran necesarias, sobre todo si se tiene en cuenta que estas mismas reformas también tardarán muchos años en madurar.

Un fenómeno importante de destacar ocurrido en los últimos decenios ha sido la creciente incorporación de las mujeres al mercado del trabajo, esto es sin duda positivo en términos de equidad y de aporte al desarrollo nacional. Sin embargo, plantea nuevos desafíos previsionales, ya que sus contribuciones son en promedio más bajas que las masculinas y tienen más “lagunas” en cuanto a cotizaciones. De hecho, la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, que fue de 28.7% en 1990-95, de un 32.8% en 2000-2005 y se espera que suba a un 38.3% en 2010-2015. Otro fenómeno se refiere a la flexibilización, entendiéndola como desregulación de las relaciones laborales, como consecuencia de una economía cada vez más globalizada, ella ha llevado con frecuencia a la precarización del empleo y a la exclusión de muchos trabajadores con respecto a los beneficios de la seguridad social, dentro de este grupo se encuentran los trabajadores independientes, pues en nuestro país del total de trabajadores por cuenta propia menos de un 10% cotiza para la seguridad social; a ellos hay que agregar a los trabajadores dependientes que carecen de contrato de trabajo. De modo que sin lugar a dudas las tendencias flexibilizadoras plantean nuevos desafíos al sistema de pensiones chileno.

41 Ruiz Tagle 2004.

a) Antecedentes.

El gobierno militar impulsó un ambicioso programa de reformas económicas siguiendo las ideas neoliberales traídas por los “Chicago-Boys”, donde una de sus características principales fue el proceso de las privatizaciones. El objetivo de estas fue redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad sobre nuevos fundamentos, alterando las bases de la economía. Se buscó con ello que el Estado no interviniera en las actividades productivas, generando condiciones propicias para el surgimiento de una poderosa clase empresarial, que conformara la base de un sector privado capaz de dominar la marcha de la economía. Un sector emblemático en donde el proceso de privatizaciones marcó con fuerza fue en el ámbito del sistema de pensiones y el posterior surgimiento de las AFP.

La eliminación del tradicional sistema de previsión social basado en la solidaridad entre las generaciones y el apoyo del Estado, se enmarca en las políticas destinadas a reemplazar el modelo de Estado benefactor por otro que interviniese sólo en aquellos ámbitos donde el mercado resultase insuficiente (Estado Subsidiario). La previsión social fue incorporada al sector privado con la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la privatización del sector salud, donde se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).

Para autores como Huneus⁴², este cambio en el sistema de pensiones y la creación de las AFP perseguía objetivos de largo alcance: incidir directamente en uno de los pilares de la consagración temprana de la “ciudadanía social” que caracterizaba al desarrollo político de Chile. Por otra parte, las AFP habrían jugado un rol central en la privatización de las empresas públicas, ya que gran parte de sus fondos fueron utilizados para adquirir acciones de estas últimas. Políticamente, las privatizaciones apuntaban a la finalidad de cohesionar al empresariado en torno al gobierno y dismantelar el Estado empresario impidiendo su incidencia en la economía.

La sustitución del antiguo sistema de previsión social incidió no solo en las funciones asignadas al Estado, sino también en las actitudes, prácticas económicas y valores de los

42 Huneus C. “El régimen de Pinochet” Editorial Sudamericana, Santiago de Chile 2000.

asalariados; el futuro de los trabajadores, por tanto, pasa a depender totalmente de criterios de especulación del mercado y de responsabilidad individual, excluyendo cualquier referencia a la solidaridad entre generaciones, características del sistema anterior. El nuevo sistema de previsión se expandió con gran rapidez: para 1989 más del 50% de la fuerza de trabajo ocupada se encontraba afiliada a alguna AFP⁴³. Y ya para el año 2003, los trabajadores independientes representaban el 2,3% de los cotizantes⁴⁴. Así mismo el número de afiliados a crecido proporcionalmente en los últimos años al igual que el número de trabajadores independientes, pero representan el 2,8% del total de los trabajadores afiliados al sistema⁴⁵.

La reforma del sistema previsional desató un largo debate, tanto al interior de diferentes tendencias al interior del gobierno, como entre éste y representantes de sectores sociales que se veían afectados por estos cambios. Dirigentes sindicales, representantes de sectores medios y obreros manifestaron su oposición a estas reformas por considerarlas como un atentado contra sus derechos sociales básicos como son la salud y la jubilación; no obstante estas discrepancias, el nuevo sistema de pensiones fue instaurado e inició sus funciones a inicios del año 1981 con 12 AFP. Una característica importante del nuevo sistema de previsión ha sido su tendencia a una gran concentración en una reducida cantidad de entidades, administradas por los más grandes grupos económicos (Cruzat, Vial, entre otros). En 1985 las 3 AFP más grandes concentraban al 65% de los afiliados y las 5 más grandes acaparaban al 85,7%⁴⁶.

Es difícil estimar los alcances específicos para los sectores medios de estos cambios, pero cabe mencionar que el actual sistema de previsión presenta un déficit de cobertura respecto al sistema anterior que alcanza a aproximadamente al 20% de la fuerza de trabajo. Por otra parte el sistema tiende a excluir a ciertos sectores de la población: existe una sobre representación de los sectores medios y altos y una subrepresentación de las mujeres. Además, no se ha logrado integrar a un importante sector de la población: los trabajadores por cuenta propia, incluyendo en esta categoría a la clase media independiente.

43 Ver anexo n° 15, Numero de Afiliados y % Cotizantes en relación a la Fuerza de Trabajo del Nuevo Sistema, Pág. 166.

44 Ver anexo n° 16, Numero de cotizantes por Tipo y Sexo, Pág. 166.

45 Ver anexo n° 17, Numero de Afiliados por Tipo y Sexo, Pág. 167.

46 Ver anexo n° 18, Concentración de Afiliados en el Sistema Privado de Pensiones, Pág. 167.

b) Grupo Vulnerable: Trabajadores Independientes.

Al referirnos a los trabajadores independientes, nos referimos a un mundo extremadamente heterogéneo que va desde un profesional universitario hasta un vendedor de helados, su ingreso no es necesariamente bajo, pero es realmente mayor en los trabajadores cotizantes, existe una clara concentración en lo que se denomina “sector informal” (cotiza 50% vs. 86% en Chile en sector informal y formal respectivamente)⁴⁷. Este grupo no se afilia ni cotiza en el sistema de pensiones principalmente por su alta movilidad laboral producida especialmente por la flexibilidad y el elevado número de trabajadores que pertenecen al sector informal, además son sectores con ingresos moderadamente bajos e inestables, tienen alternativas de inversión para su pequeña capacidad de ahorro, y siempre pueden recurrir en última instancia a programas asistenciales de apoyo (pensiones asistenciales, servicios de salud y asignaciones familiares), y al cotizar estos ingresos disminuirían notablemente, y como la afiliación es un acto voluntario simplemente no lo realizan. Los trabajadores independientes además son un grupo que no es considerado en el código del trabajo, por ende carecen de todo tipo de protección laboral. Por lo tanto el problema que presentan específicamente los trabajadores independientes dentro del sistema de pensiones actual es el de cobertura previsional, es decir el universo receptor del beneficio previsional⁴⁸.

En la evolución de la cobertura del sistema para los trabajadores independientes, es posible señalar que al año 2003 la cobertura alcanzó al 27,2%, cifra no menor pensando que representan el 25% de de la fuerza de trabajo activa.

c) Los Trabajadores Independientes y la AFP.

Si bien los trabajadores independientes no están obligados a cotizar en el sistema previsional administrado por las AFP, la ley les ofrece interesantes incentivos para hacerlo, algo que puede resultar particularmente interesante para aquellos que perciben rentas altas. Este sistema busca que los trabajadores puedan obtener una pensión cuando por vejez, invalidez o muerte no pueden generar los ingresos acostumbrados. Las pensiones de vejez a

⁴⁷ Ver anexo n° 19, Cotizantes año 2000, Pág. 168.

⁴⁸ Ver anexo n° 20 Cobertura Ocupacional según dependencia del Trabajador; Pág. 168, y n° 21 Cobertura de Independientes en el Sistema Previsional, Pág. 169.

las que se pueden optar una vez cumplida la edad legal para ello (65 años los hombres, 60 las mujeres) o de vejez anticipada, dependen del capital ahorrado durante la vida activa, ya que las pensiones se determinan distribuyendo el capital en la expectativa de vida del afiliado. El valor de este capital dependerá del monto de ahorro periódico, del tiempo que se ahorre y de la rentabilidad que por éste se obtenga. Para participar en el sistema previsional, basta que el trabajador independiente se afilie a una AFP y comience a cotizar. Para cotizar se debe declarar una renta mensual entre el ingreso mínimo y el tope de 60 UF, pagar un 10% de ella para el fondo destinado a financiar la vejez, un 2,5% de cotización adicional (para gastos administrativos de la AFP y la contratación del seguro de invalidez y sobrevivencia) y un 7% para salud. Estas cotizaciones se rebajan de la renta para efectos de impuestos. Como es sabido, los trabajadores independientes pueden, para efectos de pagar su impuesto a la renta, declarar como gastos aquellos efectivamente realizados para ejercer su profesión, en cuyo caso deben llevar contabilidad simplificada, o bien, asumir como gasto presunto el 30% de la renta anual, con un tope de 15 UTM. Las cotizaciones previsionales se incluyen dentro del gasto efectivo, o del gasto presunto, según sea el caso.

- **Ahorro Voluntario**

Los trabajadores independientes pueden, además, realizar un ahorro previsional voluntario (APV) para incrementar la pensión, ya sea en la propia AFP, o en otra, como también en una institución autorizada para estos efectos, como, por ejemplo, una compañía de seguros o institución financiera. El ahorro previsional voluntario que realiza el independiente también constituye gasto para efectos de pagar el impuesto a la renta, siempre que no supere el 83,3% de la renta declarada en la AFP, siendo el límite de 50 UF mensuales o de 600 UF anuales para quienes cotizan por 60 UF. La ventaja tributaria de este ahorro está dada por considerarse gasto - un gasto efectivo adicional- , en caso de que se lleve contabilidad simplificada, o un gasto adicional al gasto presunto del 30% de la renta anual declarada, por lo cual estos aportes quedan exentos del impuesto a la renta. Las ganancias de capital de estos ahorros también están exentos de impuestos; eso sí, el retiro del capital, ya sea como pensión, excedente de libre disposición o retiros, quedan afectos a impuestos.

Por lo tanto, el sistema previsional ofrece a los trabajadores independientes ahorrar en él, postergando el pago del impuesto a la renta. Siendo el impuesto a la renta de carácter

progresivo, a mayor renta mayor tributo, es esperable (si suponemos que las rentas en la etapa pasiva van a ser inferiores a los obtenidos en la etapa activa), que los impuestos que se paguen en la etapa pasiva sean menores que los que se dejaron de pagar en la vida activa.

d) Algunas Conclusiones.

La evidencia indica que una gran proporción de la fuerza de trabajo continúa empleada en actividades independientes, en servicios domésticos o en calidad de asalariado en pequeñas empresas, ocupaciones donde la cobertura de la seguridad social no es continua. Adicionalmente, los afiliados asalariados han visto afectadas las densidades de sus cotizaciones como resultado de estar sometidos a problemas de subempleo y desempleo, que tienen comportamientos cíclicos y estructurales. En definitiva, lo más probable es que una importante proporción de los afiliados termine calificando para pensiones asistenciales o mínimas con una enorme carga para el Estado. Por lo tanto los trabajadores independientes son un grupo desprotegido que se encuentra en la esencia de modelos de informalidad laboral, causada por el exceso de impuestos vinculados al empleo formal y a la ineficiencia y costos del sistema de protección. Como se aprecia, el sistema previsional actual no es competente para todos los sectores sociales, queda en evidencia que quedan sectores vulnerables y desprotegidos en el ámbito de la seguridad social. Por último una adecuada política laboral sigue siendo el desafío mayor para mejorar la cobertura a este sector de la sociedad chilena.

CAPITULO VIII

UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

a) Comportamiento Previsional diferenciado por Género.

“Según proyección de un estudio de la Superintendencia de AFP, entre el 70 y 80 % de quienes no llegarán a obtener la pensión mínima son mujeres”. Las razones pueden encontrarse en los puntos críticos del propio mercado laboral que tienen un fuerte impacto en la situación previsional de la mujer, en donde también revisaremos más adelante los puntos más sensibles de éste: Tasa de participación laboral; segmentación del mercado laboral; jornada laboral parcial; desempleo; mercado informal; y brecha salarial.

- Tasa de Participación Laboral

En Chile si bien la tasa de participación laboral de las mujeres ha aumentado durante la última década, es considerablemente menor que la de los hombres chilenos y se encuentra también por debajo de la participación en el mercado de trabajo de las mujeres a nivel latinoamericano. En 1970, la tasa de participación laboral en Chile entre las mujeres llegaba a 22% mientras que en el 2000 ésta se había elevado a 35%, siendo a nivel del continente para ese año de 44%⁴⁹. En consecuencia, un gran número de mujeres no accede a beneficios previsionales y están limitadas a ser beneficiarias de pensiones de sobrevivencia en los casos que corresponda.

Según las cifras de participación laboral de 2000, un 65% de las mujeres en edad de trabajar (% correspondiente a aquellas que están fuera del mercado laboral) limitarían sus ingresos en la edad adulta mayor a las pensiones de sobrevivencia obtenida a través de sus cónyuges fallecidos. Por otro lado sus interrupciones en la vida laboral llevarán a que las mujeres presenten densidades de contribución menor a la de los hombres, y por lo tanto, al final de su vida activa, tendrán un menor monto de capital acumulado en su cuenta de capitalización individual y acceso a una menor pensión⁵⁰. Además, dado que las

49 Fuente INE.

50 La densidad de la contribución es el número de años contribuidos en el sistema de pensiones, dividido por el número de años que un trabajador está en el mercado laboral.

interrupciones laborales de las mujeres ocurren a edades reproductivas , menor a 40 años los aportes no realizados al sistema de pensiones tendrán un efecto negativo mayor que si las lagunas ocurrieran más cerca del retiro

- **Segmentación del Mercado Laboral**

De acuerdo a información proporcionada por la ficha Casen 2000, las mujeres presentan un alto nivel de concentración ocupacional en ciertos oficios y áreas de actividad económica, mientras que los hombres están distribuidos de una forma más uniforme en el mercado laboral. El 63% de las mujeres se ocupan en ciertos oficios no calificados, vendedoras y empleadas de oficina, mientras que los hombres tienen una distribución más uniforme en la clasificación de oficios. Adicionalmente, puede observarse que el salario promedio de estas ocupaciones se encuentra dentro del grupo de menores salarios, o al menos bajo el salario promedio total de las mujeres. Por otra parte las mujeres se concentran en trabajos del sector servicios, comercio y en menor grado en la industria manufacturera (46%, 24%, y 11% respectivamente).

- **Jornada Laboral Parcial:**

La posibilidad de desarrollar un trabajo bajo la modalidad de jornada parcial ha sido una oportunidad para la incorporación de las mujeres al mercado laboral, en este contexto, la reforma laboral chilena establece las 30 horas semanales como límite superior de jornada parcial. Si bien la jornada parcial puede ser una gran oportunidad para que las mujeres se incorporen al mercado laboral, debe considerarse como factor de riesgo la precariedad del trabajo a la que se puede tender, lo cual las afectaría más negativamente. La jornada laboral parcial no debería acompañarse de un aumento de desprotección social de los trabajadores que opten por este tipo de trabajo, lo cual resultará en importantes efectos negativos en las pensiones que éstos podrían recibir al momento del retiro.

Según la encuesta Casen 2000, el salario promedio mensual para aquellos individuos que trabajan un número semanal de horas igual o menor a 30, tendrán un ingreso que representa el 64% del salario mensual de aquellos que trabajan un mayor número de horas. Esta encuesta también confirma que son las mujeres quienes se concentran en este tipo de

trabajos de jornada parcial. En el 2000, el 20% de las mujeres desempeñaban trabajos a jornada parcial, situación más predominante entre las mujeres, lo cual acentuará la disminución de capital acumulado por éstas en la cuenta de capitalización individual al momento del retiro y, por tanto, disminuirá en promedio la pensión que ellas puedan financiar.

- **Desempleo.**

La tasa de desempleo entre mujeres y hombres ha sido históricamente mayor que entre los hombres. El desempleo entre las mujeres llegó a 10,1% en el 2000, mientras que entre los hombres fue de 8,8% en el mismo año. El efecto de las mayores tasas de desempleo femenino debe ser considerado en conjunto con la menor tasa de participación de las mujeres, es decir, si sumamos al bajo porcentaje de participación laboral un número importante de ellas que no encuentran trabajo, eso acentuaría aún más los problemas de cobertura previsional y menor densidad de contribución por parte de las afiliadas.

- **Mercado Informal.**

De acuerdo a estudios realizados las mujeres son más propensas que los hombres a participar en el mercado laboral informal, generalmente desprotegidos de los beneficios de la seguridad social. Este tipo de inserción afectará al sistema de pensiones fundamentalmente disminuyendo el nivel de cobertura del sistema previsional entre los trabajadores.

La falta de cobertura previsional durante la vida activa de los trabajadores informales originará la carencia de ingreso proveniente de una pensión durante su vejez o ante la eventualidad de un accidente que imposibilite al trabajador informal a seguir desempeñando su labor. Si bien estos trabajadores, de cotizar, podrían ser más propensos a recibir una pensión mínima garantizada por el Estado, debido al bajo nivel de capital acumulado que podría llegar a alcanzar en sus cuentas individuales al momento del retiro, éstos serán altamente probables de no cumplir con el requisito mínimo de 20 años de cotizaciones en el sistema para acceder a dicho beneficio. En consecuencia, probablemente serán demandantes de pensiones asistenciales durante su vejez.

- **Brecha Salarial.**

De acuerdo a la Encuesta CASEN 2000, las mujeres, en promedio recibían el 64% del salario de los hombres, es decir por cada \$ 1000 recibidos por un hombre una mujer recibiría \$640. En términos de pensiones el impacto de esta brecha salarial implica un menor monto cotizado mensual y menor el monto acumulado en dicha cuenta a la edad de retiro. Por otro lado en un estudio realizado por la CEPAL, se señala que en la actualidad el ingreso promedio de la mujer corresponde a casi un 90 % del que recibe el hombre, lo cual refleja una mejora importante en los últimos 5 años. Es importante señalar que en un sistema de reparto esta diferencia salarial permanece constante bajo los mismos supuestos del caso anterior.

b) Factores Críticos del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual.

- **Edad de retiro:**

En el sistema de AFP el retiro más temprano implica concretamente una menor acumulación de capital, lo cual significa menores niveles de pensiones. De acuerdo a estimaciones estadísticas del sistema muestran que los fondos acumulados por las mujeres representan entre un 32% y un 46% de los fondos acumulados por los hombres. Algunas alternativas de política consideran aumentar la edad de retiro de las mujeres a los 65 años. Esta alternativa no sólo aumentaría los fondos acumulados por las mujeres, sino que también tendría el efecto de aumentar la pensión, ya que el capital acumulado tendría que financiar menos años de retiro.

En el caso de Chile, se ha encontrado que aumentar la edad de retiro para las mujeres tendría un impacto en la cantidad de capital acumulado, además de un importante efecto en el monto de la pensión recibida, ya que el factor de anualidad usado para el cálculo del beneficio sería menor aumentando el beneficio de la mujer. De acuerdo a Cox, si las mujeres pospusieran su edad de retiro a los 65 años, ella tendría que financiar un período de retiro 25% más corto que si se retirase a los 60 años. Estos efectos positivos deberían ser comparados con el actual beneficio de retirarse a más temprana edad, beneficio otorgado, entre otras razones, como un reconocimiento a la maternidad. En el actual sistema de

capitalización individual, el retiro más temprano no tiene las ventajas que sí se daban en el antiguo sistema de reparto, implicando principalmente una disminución en la pensión. El debate sobre la edad de retiro de las mujeres genera una controversia en el ámbito social y político.

En Argentina, luego de un proceso de debate largo, en el año 2000 el gobierno argentino promulgó un decreto (que luego fue suspendido), donde aumenta la edad de retiro de las mujeres y además hace obligatorio el uso de factores actuariales que no diferencian por sexo. De igual forma, en Estados Unidos la edad de retiro aumentará de 65 a 67 años entre el período 2000-2027, y en el caso del Reino Unido se aumentará la edad de retiro para las mujeres de 60 a 65 años entre los años 2010-2020⁵¹.

- **Esperanza de Vida:**

El factor que influye directamente en la pensión recibida en promedio por las mujeres es la mayor esperanza de vida de éstas en comparación con los hombres, la esperanza es utilizada para construir el factor de anualidad utilizado en el cálculo de la pensión, a mayor esperanza de vida, mayor es el factor de anualidad, por lo cual menor será el beneficio recibido por la mujer. El antiguo sistema de reparto no consideraba el uso de la esperanza de vida en el cálculo del beneficio recibido por el individuo, por lo que este factor no afectaba negativamente a las mujeres. En Chile la esperanza de vida de la mujer para el período 2005 –2010 se estima en 83 años, a diferencia de los hombres que correspondería a 79 años para el mismo período. Si bien en el contexto latinoamericano se ha iniciado la discusión respecto al uso de tablas unisex, no hay estudios que den cuenta de esta situación. Estas medidas deben incorporar los efectos económicos y financieros que se generarían en el mercado de seguros privados, y por tanto se deben implementar políticas que eviten potenciales ineficiencias.

51 Bertranou 2001.

- **Rentabilidad y Costos de Administración:**

Otro tema poco estudiado en el actual sistema está relacionado con la rentabilidad de los fondos de pensiones y los costos fijos de administración y comisiones cargadas por las AFP a los afiliados. Al ser el ingreso imponible de la mujer entre un 23% a un 30% inferior al de los hombres se puede argumentar que la comisión fija cargada por las AFP es más onerosa en promedio para las mujeres que para los hombres. A modo de ejemplo entre un trabajador que impone por el salario mínimo y paga comisión fija (10%), respecto a uno que impone por similar salario y no paga dicha comisión, existe una diferencia del 3,6% en el capital acumulado al momento del retiro a favor de quien no paga comisión fija, esta diferencia será sólo de 0,37 % en caso que se imponga por el máximo, 60UF, lo cual permite cuestionar los costos reales que tiene en la actualidad estar dentro del sistema.

c) Tendencias.

En términos técnicos se puede decir que bajo el sistema actual la mujer está siendo perjudicada más que beneficiada; en relación a la tasa de reemplazo proyectado, la cual depende fundamentalmente de tasa de rentabilidad de los fondos, densidad de contribución, edad de ingreso al mercado laboral, existe una evidente discriminación, esta tasa corresponde aproximadamente a un 57% para las mujeres y a un 86% para los hombres.

En el sistema de capitalización individual los requerimientos fiscales asociados al sistema serán una de las claves a evaluar desde el punto de vista de la política fiscal, es decir, se debe despejar la gran incógnita de si la seguridad social genera mayores holguras o restricciones en el presupuesto público en el mediano y largo plazo. Los estudios revelan que los recursos que el Estado deberá aportar al programa de pensión mínima presentan una marcada diferencia por sexo, debido a la magnitud de las pensiones femeninas. El Estado garantiza pensiones mínimas sólo a trabajadores que tienen cotizaciones por más de 20 años (En Argentina y Uruguay el tope son 30 años), esto significa una difícil meta para las mujeres, que generalmente no realizan cotizaciones durante toda su vida activa.

Finalmente debemos decir que en Chile las mujeres pagan un alto costo que no se compadece del rol materno y reproductor que afecta a la continuidad laboral y, en

consecuencia, su seguridad social. En este sentido se deben desarrollar políticas tales como apoyo a las mujeres en relación al acceso de la educación preescolar de sus hijos y cuidado infantil que permita generar condiciones para su buen y sustentable desempeño laboral.

En América Latina la dimensión de género ha sido ignorada, pues si bien debe ir adquiriendo mayor importancia por la creciente incorporación de la mujer al mundo laboral, sin embargo la falta de debate puede tener serias consecuencias tanto para las mujeres que deben abocarse a desarrollar estrategias de reproducción coherentes con su vida laboral, lo cual tiene un fuerte impacto en la calidad de vida de la familia también en la sociedad.

CAPITULO IX

BASES DE LA NUEVA REFORMA: MITOS Y ALGUNAS PROPUESTAS.

El gobierno ha decidido al parecer postergar su intención de introducir una reforma significativa al sistema de AFP, ésta situación para algunos grupos no resulta del todo positiva, puesto que luego de más de dos décadas de funcionamiento en que ha contado con el más amplio respaldo institucional, así como de las instituciones financieras internacionales, dicho sistema efectivamente presenta evidencias de serias deficiencias. En lo que sigue, se presentan un conjunto de propuestas que pueden constituir parte de nuevas bases para una necesaria reforma integral del sistema pensiones chileno.

Los términos del debate de reformas al sistema de AFP no parecieran todavía asumir en toda su dimensión la magnitud del problema, que quizás no es otro que la concepción misma del sistema previsional. Dicho debate se mantiene todavía en el contexto de la concepción básica que Chile tiene un sistema de previsión privado, sobre el cual descansa en lo principal, la seguridad previsional de la población, y por lo tanto, se continúa poniendo el énfasis en intentar mejorarlo sucesivamente: hacerlo más rentable, mas competitivo, eliminar abusos como el de las jubilaciones anticipadas o las comisiones fijas, etc. Sin embargo, quizás sería tiempo de preguntar si es precisamente esa concepción básica la equivocada, esa parece constituir la base principal de la reforma efectiva que necesita el sistema.

Luego de más de dos décadas de funcionamiento práctico, existe hoy día evidencia contundente de que el sistema de AFP nunca va a proporcionar por si mismo pensiones a todos los chilenos, ni siquiera a la mayoría, sino apenas a una minoría relativamente pequeña. De hecho, no mucho más de una quinta parte de los afiliados a las AFP (aquellos de mayores ingresos), van a lograr pensiones superiores a la pensión mínima garantizada por el Estado a partir de sus propios ahorros previsionales. Otra proporción significativa de los afiliados al sistema, quizás una cuarta parte, van a depender de la garantía estatal y van a jubilarse con la pensión mínima. Luego viene el resto de los afiliados al sistema, más de la mitad, quiénes desde luego no van a acumular los fondos requeridos para alcanzar la pensión mínima, pero tampoco van a enterar las 240 cotizaciones actualmente exigidas para tener derecho a la garantía estatal. Más de la mitad de los afiliados a las AFP, por lo tanto,

no van a obtener pensión, sino sólo la posibilidad de retirar los exiguos fondos acumulados en su cuenta individual al momento de jubilar. La causa de lo anterior es que la abrumadora mayoría de los afiliados a las AFP, que es la mejor estimación que existe de la fuerza de trabajo real y concreta, cotiza apenas dos o tres meses por año en promedio, sus remuneraciones están entre cien y doscientos mil pesos mensuales y los saldos acumulados en sus cuentas son muy pequeños, esta situación es mucho más grave aún en el caso de las mujeres. Así el problema previsional de la gran mayoría de la fuerza de trabajo no tiene solución al interior del sistema de AFP, por mucho que se lo intente mejorar. El problema no radica entonces en la mayor o menor eficiencia del sistema de AFP, aunque ella puede y debe mejorarse sustancialmente, sino en el hecho que el mismo no se adecua a la realidad del mercado de trabajo. Tampoco se puede continuar obligando a los chilenos a comportarse en función de un sistema previsional que no se adecua a la realidad de sus condiciones laborales, menos aún puede pensarse en incrementar las obligaciones de los trabajadores para con el sistema de AFP.

Esta es la realidad del sistema, lo saben las autoridades y los expertos independientes, y lo intuyen los afiliados al sistema; estos últimos sospechan acertadamente que, para la abrumadora mayoría de ellos, las cotizaciones que hacen en las AFP no es más que un impuesto, puesto que su pensión no va a depender del monto que acumulen en sus cuentas, que igual va a ser insuficiente, sino de la eventual garantía estatal, en ningún caso sus ahorros previsionales van a determinar su eventual pensión. A partir de lo anterior, pareciera que lo razonable fuese asumir esta situación y cambiar el concepto central predominante acerca de nuestro sistema previsional. Chile no tiene, en realidad, un sistema privado de pensiones, sino un sistema mixto. La base de dicho sistema no es privada, sino Estatal. Dicha base es no contributiva, es decir, no se financia con descuentos a las remuneraciones, sino con impuestos generales. Este nivel estatal del sistema de pensiones chileno es el que actualmente ofrece la garantía de pensión mínima y otorga las pensiones asistenciales, es asimismo el pilar estatal el que actualmente otorga pensiones a una elevada proporción de los adultos mayores de 75 años, casi a la totalidad de ellos. El sistema estatal de pensiones constituye ya actualmente el principal nivel del sistema previsional chileno, aquel del cual depende casi la totalidad de los actuales jubilados. Sin embargo, el sistema estatal que constituye el primer nivel del sistema previsional necesita urgentemente ampliarse. Ya en el presente, pero crecientemente hacia el futuro, sin duda va a ser este

nivel el que va a tener que hacerse cargo de todos aquellos que al jubilar se están dando cuenta, y crecientemente se van a encontrar en la situación que el sistema de AFP les otorga nada o casi nada.

De hecho, hay muchos afiliados a las AFP que están en encontrándose con esta desagradable sorpresa hoy en día, están alcanzando la edad de jubilar pero tienen un saldo muy pequeño en su cuenta de AFP, muchísimo menor que los aproximadamente 14 millones de pesos que se requieren para alcanzar la pensión mínima a partir de esos fondos. Por otra parte, están muy lejos de haber enterado las 240 cotizaciones que se exigen para acceder a la garantía estatal de pensión mínima. Adicionalmente en la mayor parte de los casos claramente no se trata de indigentes, sino de personas que están acostumbradas a tener un ingreso y un hogar decentes, por lo tanto, tampoco tienen derecho a la pensión asistencial, sus fondos acumulados en la AFP los pueden retirar en cuotas, pero les duran para muy pocos meses.

Una forma de extender este primer nivel previsional consiste en hacerlo universal, es decir, otorgar a todos, no sólo a los indigentes, el derecho a una pensión básica, cuyo monto inicialmente puede fijarse entre la actual pensión asistencial y la pensión mínima y se puede ir subiendo gradualmente a lo largo de los años. Cualquier persona que alcance la edad de jubilar accedería por ese sólo hecho a una pensión básica de esta naturaleza, dicha pensión básica sería un derecho universal, sin perjuicio de excluir a quienes tengan altos ingresos y no necesiten este pilar básico. Los ahorros en el sistema de AFP pasarían a constituirse en el sistema complementario al primer nivel estatal, básico, universal, y financiado con impuestos generales.

Lo importante pareciera ser asumir que de este primer nivel van a depender en forma principal para sus pensiones a lo menos tres cuartas partes de la fuerza de trabajo. Este pareciera ser el cambio conceptual que se requiere, en relación a nuestro sistema de pensiones. Felizmente, para financiar este primer nivel previsional, en perspectiva, bastaría con mantener la proporción del PIB que actualmente se destina a cubrir el déficit previsional que significó echar a andar el sistema de AFP. Como se sabe, las AFP se llevaron casi todas las contribuciones, mientras el Estado se quedó pagando casi todas las pensiones, lo que generó un gasto gigantesco. Actualmente se destina alrededor de un 7%

del PIB a este efecto, se trata de más dinero público del que se invierte en educación y salud juntos. Equivale a más de 5 mil millones de dólares por año, lo cual, dividido por las 1.7 millones de personas por encima de la edad de jubilar que existen actualmente, y dividido por 12 meses, resulta en una cifra del orden de 250 dólares mensuales por adulto mayor, eso es más del doble de la pensión mínima actual. Hacia el futuro el PIB va a crecer mucho más rápido que la población adulta mayor, por lo tanto esta cifra promedio va a ser más elevada en el futuro. Por cierto que actualmente el déficit previsional va en su mayor parte a pagar pensiones de las FFAA y pensiones altas del sistema antiguo, sin embargo, ambos conceptos van a ir disminuyendo en la medida que los primeros se asimilen al sistema general de pensiones (reforma que hay que hacer), y los segundos vayan falleciendo.

El actual financiamiento del primer nivel del sistema previsional debería alcanzar además, mientras se mantenga en los niveles actuales respecto del PIB, para reparar el daño previsional del millón de chilenos quienes obligados (engañados) se cambiaron del sistema antiguo a las AFP en 1981. Este es un tema que afecta a casi un millón de chilenos, que forman la concentración de 1981 del sistema de AFP, todos ellos tienen un serio daño previsional puesto que las tasas de reemplazo que les esperan, es decir, la proporción de su último sueldo que recibirán como pensión, resultan del orden de 50%, ello está muy lejos de los que se les prometió para que se cambiaran de sistema. En el caso de los 200 mil EE.PP., que están en esta situación, ello se agrava por el hecho conocido que se les subcotizó durante varios años, sólo por su sueldo base, sin embargo, como se menciona, el daño previsional es bastante más general, puesto que los bonos de reconocimiento y las cotizaciones de los años 1980 y primera mitad de los años 1990, correspondieron a niveles de remuneraciones generales muy deprimidas.

El segundo nivel del sistema de pensiones lo constituye el actual sistema de AFP, es decir, un sistema de capitalización individual y contribución obligatoria, administrado privadamente, sería ideal que fuera por muchos administradores y al menos uno estatal, para poder elegirlo si uno quiere. Deseablemente con comisiones máximas fijadas por el Estado, puesto que se trata de una industria con enormes economías de escala, y que por lo tanto siempre va a tener incentivos a la concentración y a los precios monopólicos. Ojalá con mayores controles respecto de los destinos de las inversiones, los que se han venido

relajando sistemáticamente. Los ahorros en este sistema pueden complementar la pensión básica universal en la mayoría de los casos, de esta manera, y a diferencia de ahora, todos tendrán estímulo real para ahorrar en este sistema. Y en el caso del cuarto o quinto de mayores ingresos de la población, este sistema efectivamente puede otorgarles por sí sólo pensiones más o menos decentes, sin necesidad de recurrir al primer nivel universal. Finalmente existe ya un tercer nivel, que es el de los ahorros previsionales voluntarios, mediante el cual aquellos que tienen ingresos elevados pueden mejorar más aún su pensión.

Los únicos que parecen pensar que, respecto al sistema previsional, vivimos en el mejor de los mundos son las propias AFP, más encima, gastan enormes sumas de dinero, por cierto cobrado a sus cotizantes, para intentar convencer al país de sus beneficios. Se trata de la industria más protegida de la historia de Chile (creada por aquellos que criticaban la protección de la vieja industria nacida al alero de la sustitución de importaciones), la que más se sirve a sí misma; y en parte importante ha otorgado beneficios personales a sus creadores, puesto que cerca de dos decenas de ex miembros del gabinete de Pinochet han ejercido como directores de las AFP. Para cualquier observador independiente, es inconcebible e irritante el comportamiento de una industria como ésta que, teniendo asignado por ley el monopolio de administrar los ahorros previsionales, al mismo tiempo ejerce permanentemente una presión inaceptable sobre la ciudadanía y las autoridades para evitar que se introduzcan necesarias reformas al mismo.

a) Proyección Previsional de los Afiliados al Sistema de AFP⁵².

En esta etapa se estudian los antecedentes estadísticos disponibles para proyectar cobertura y beneficios del sistema de previsión de AFP. En él se calcula y proyecta las coberturas de acuerdo al concepto tradicional, que consiste en comparar los cotizantes con los trabajadores ocupados, con la fuerza de trabajo y con la población de más de 15 años. Se estudia la evolución de estas coberturas en el tiempo, según la información disponible, y se analiza su evolución por categorías ocupacionales, ramas de actividad y regiones.

⁵² Corresponde al Informe preparado por el CENDA para el INP en Enero de 2004.

Se aprecia que las coberturas así definidas, que en general son inferiores al 60%, aunque mayores en el caso de las mujeres que los varones, tienden a crecer en el tiempo, a excepción de la cobertura de la población de 15 y más años, que está estancada desde hace unos seis años. El comportamiento por ramas y regiones es bastante disímil, mostrando coberturas más bajas en ramas y regiones donde existe más trabajo por cuenta propia, por ejemplo en zonas y actividades relacionadas con la agricultura.

Una conclusión relevante del trabajo pareciera ser que la información acerca de la fuerza de trabajo del país recogida por las estadísticas de los afiliados a las AFP es significativa, puesto que está construida a partir de los datos de los afiliados individuales, identificados por su RUT. El panorama acerca de la fuerza de trabajo que surge del análisis de las estadísticas de afiliados a las AFP en cierto modo pareciera precisar y corregir concepciones generalmente aceptadas al respecto.

El conjunto de los afiliados coincide aproximadamente con la fuerza de trabajo estimada por el INE -de hecho los afiliados a las AFP son un 11% más numerosos que la fuerza de trabajo INE-, la fuerza de trabajo femenina que surge de las estadísticas de los afiliados a las AFP es superior en un 43% a la que estiman las estadísticas del INE, mientras la masculina es un 5% inferior a la estimada por el INE. Los afiliados a las AFP son personas bien activas, puesto que una proporción de los afiliados cercana al 90% en el caso de los hombres y al 80% en el caso de las mujeres, presenta movimiento en su cuenta de AFP en los últimos cinco años, y casi todos ellos en modalidad dependiente o asalariada. De esta manera, el panorama que surge de las estadísticas de afiliados pareciera mostrar una fuerza de trabajo significativamente mayor que la estimada actualmente en el caso femenino, y que se mantiene en actividad entrando y saliendo de trabajos asalariados en la gran mayoría de los casos.

Por otra parte, las detalladas estadísticas disponibles acerca de los afiliados permiten identificar que la más de la mitad de ellos tiene edades inferiores a 36 años, cotiza por menos de \$197,231 mensuales, cotiza menos de 4.8 meses por año y tiene menos de un millón de pesos en su cuenta de capitalización. Más del 70% de los cotizantes tiene ingresos inferiores al promedio, que sube a \$305.770 mensuales por un grupo significativo que cotiza por el tope imponible, el promedio de los afiliados cotiza 4.96 meses por año,

cifra que sube a 5.25 meses por año en el caso de los varones y baja a 4.5 meses por año en el caso de las mujeres. La información anterior permite estimar los beneficios y coberturas a esperar del sistema de AFP y sacar desde ya algunas conclusiones en relación a éstos.

El análisis permite confirmar que, en las condiciones actuales, más de la mitad de los afiliados, es decir, más de 3.3 millones de personas, no lograrán superar la pensión mínima ni tampoco logrará la cantidad de cotizaciones requeridas para alcanzar la garantía estatal de la misma. Por otro lado, más la mitad de los cotizantes no logrará tampoco superar la pensión mínima y deberá depender de la garantía estatal. Es decir, en definitiva, menos de la mitad de los cotizantes, que equivalen a menos de un tercio de los afiliados, logrará beneficios del sistema que excedan la garantía estatal de pensión mínima, y más de la mitad de los afiliados quedará sin cobertura de garantía y con una pensión muy inferior a la mínima.

- **Afiliados a las AFP.**

Los afiliados a las AFP constituyen el universo completo de todos quienes en algún momento han abierto una cuenta de capitalización individual en el sistema

- **Afiliados dependientes e independientes:** Los afiliados al sistema de AFP han trabajado casi todos ellos como asalariados dependientes en el curso de existencia del sistema. Efectivamente, a diciembre 2002, más de un 97% de los afiliados están registrados como dependientes, y a este respecto no hay diferencias por sexo, presentándose casi idéntico porcentaje entre hombres y mujeres. Lo anterior muestra un cuadro bastante diferente de la fuerza de trabajo chilena de lo que está en el sentido común. En efecto, si tomamos la historia concreta de los chilenos trabajadores, tenemos que casi todos ellos, hombres y mujeres, han trabajado como dependientes en algún momento, siendo la gran masa de afiliados la que actualmente supera los 6,7 millones de personas en edad activa.

Por otra parte, debe existir un conjunto de personas en edad activa que no se han inscrito nunca en una AFP y es probable que la mayor parte de ellas sean dueñas de casa, pero asimismo que buena parte de ellos trabaje como independientes, no sería de extrañar que de este último conjunto, la mayoría esté conformada por personas que trabajan en forma

asalariada, pero sin contrato de ninguna especie. Aquellos que no están afiliados al sistema representan un 40% de la población de 15 y más años -recordamos que los afiliados a las AFP representan el 60% de la población de 15 años y más-, y menos de un tercio de la misma en el caso de los hombres, aunque se acerca a la mitad en el caso de las mujeres. De ese total hay que descontar todas las personas que están estudiando, que son un grupo muy significativo, así como quiénes están afiliados a otros sistemas previsionales, quiénes son más de trescientas mil personas.

Por lo tanto, al parecer, nos encontramos con una fuerza de trabajo que es significativamente mayor que la que mide el INE y que se acerca mucho más a la que está afiliada a las AFP, de la cual en su gran mayoría han trabajado como asalariados dependientes en algún momento, en el curso de las últimas dos décadas.

- Cotizantes del Mes, Cotizantes Totales y Afiliados cubiertos por el seguro: Por otra parte, los afiliados incluyen a los cotizantes del mes, los cotizantes totales y los afiliados cubiertos por el seguro (se consideran cotizantes a todos aquellos que pagan cotizaciones mensuales en un mes determinado). En las cotizaciones mensuales se consideran aquellas que se pagan y declaran por parte de los afiliados activos y pasivos, y asimismo aquellas que se pagan y declaran sin destinatario claramente especificado, las que se denominan rezagos. Además, se consideran las cotizaciones pagadas por el mes anterior y por otros meses⁵³.

La SAFP construye y publica una serie estadística con los cotizantes totales, que incluyen las cotizaciones pagadas por los afiliados activos, los pasivos y los rezagos, por el mes anterior y por otros meses. Dicha serie de cotizantes totales mantiene consistentemente desde 1985 una relación bien pareja con los cotizantes del mes, los que en promedio constituyen un 83% de los primeros. Las series de cotizantes del mes (en lo sucesivo cotizantes) introducen asimismo un cierto sesgo, en este caso a subestimar la cobertura del sistema cuando se las compara con la fuerza de trabajo, por ejemplo, o con los ocupados, puesto que no considera las cotizaciones por otros meses, que son del orden del 8,8% del total.

53 Ver anexo n° 22, Cotizaciones pagadas a Diciembre de 2002, Pág. 169.

- **Coberturas Estadística, Efectiva y Ocupacional y Otras:** Según se ha hecho costumbre se mide la cobertura de los sistemas de capitalización individual comparando a los afiliados y cotizantes con la fuerza de trabajo y los ocupados, definiendo la cobertura estadística y efectiva, en el caso de las dos primeras categorías, y la cobertura ocupacional en el último caso. Salvador Valdés⁵⁴ de la Universidad Católica ha analizado críticamente estas definiciones y ha propuesto una medición de cobertura alternativa del mismo tipo, que consiste en comparar los cotizantes totales, categoría que incluye aquellos afiliados con movimiento en su cuenta de capitalización individual en los últimos 12 meses, con la población de 15 años y más, que es un universo de comparación menos sujeto a variaciones de diverso tipo y que al mismo tiempo permite comparaciones internacionales. Su conclusión es que en Chile la cobertura así definida es de un 28.7% para los planes de AFP y 32.1% para los planes de AFP e INP combinados, durante la década de los 1990. En su conclusión, Valdés señala que en un mes dado, un 67.9% de la población sobre 15 años o está inactiva o activa pero se exime de cotizar, o está evadiendo cotizar⁵⁵.

La cobertura efectiva, por ejemplo, es decir los cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo, varía entre un 48% y un 57% según se consideren los cotizantes del mes, o los cotizantes totales. Si se consideran todos los cotizantes activos que pagan sus cotizaciones del mes anterior y otros meses, la cobertura estadística es de 52%. Con el mismo criterio, la cobertura ocupacional resulta ser 56%. Ambas cifras aparecen sobreestimadas al menos en 4 puntos porcentuales en varios estudios recientes que tratan el tema y que utilizan la cifra de cotizantes totales⁵⁶. La cobertura definida como lo hace Salvador Valdés, en cambio, presenta un crecimiento hasta 1997 y luego se estanca, no evidenciando una recuperación después de la recesión reciente, reflejando probablemente mejor que las otras el comportamiento efectivo la cobertura. Sin embargo, como se ha mencionado, los cotizantes totales, los cotizantes del mes y también los cotizantes activos del mes y otros meses, se mueven todas en paralelo a lo largo de los años.

Se ha efectuado una proyección simple de estas coberturas hasta el 2021, año solicitado para este tipo de proyecciones, en base a la tasa de crecimiento anual de las coberturas

54 Valdés 2003.

55 Ver anexo n° 23, Cobertura y su Evolución entre 1986 y 2002, Pág. 170.

56 Arenas 2003.

indicadas. Se hacen dos proyecciones, tomando como base las tasas de incremento 1986-2003, que es mayor y del orden de 2% anual para las coberturas efectiva y ocupacional, y las que se verifican en el último decenio, que son del orden de 1% anual, entre 1993 y 2002. Los resultados son que al 2021, si se mantienen las tasas de incremento del último decenio, resultan coberturas estadísticas, efectivas y ocupacionales de 160%, 64% y 72%, respectivamente.

Se puede apreciar que la cobertura efectiva y ocupacional son significativamente mayores para las mujeres que para los hombres, a los que superan en casi ocho puntos porcentuales en estos indicadores, en forma muy consistente a lo largo del tiempo. La cobertura varía mucho por ramas, y va desde un 33% en el caso de la agricultura hasta un 90% en los servicios financieros. Entre ambos extremos se encuentran en orden ascendente, la industria, el transporte, los servicios estatales y personales, el comercio, la construcción – todas estas ramas por debajo del promedio – y luego la electricidad, gas y agua, minería, para terminar con las finanzas.

Sin embargo, si bien las estimaciones de coberturas son útiles para representar ciertos aspectos relacionados con la perspectiva previsional, no parecen los mejores indicadores para estimar la probabilidad de obtener una pensión y el monto de la misma, para un afiliado determinado. El caso más claro es el de las mujeres, que como se sabe están en mucho peor condición previsional que los hombres, y que sin embargo aparecen con coberturas mucho mayores que éstos.

- Afiliados Según Movimiento de la Cuenta de Capitalización Individual: El primer estudio relevante de los afiliados está dado por el movimiento en la cuenta de capitalización individual, que indica cuantos meses lleva una cuenta sin movimiento. Como se puede apreciar en los histogramas que miden este comportamiento, un primer grupo de afiliados está al día en sus cotizaciones, es decir, tiene cero meses de retraso⁵⁷. Dicho grupo corresponde a lo que hemos llamado cotizantes del mes o simplemente cotizantes, y son aproximadamente 2,9 millones de afiliados, que corresponden al 42,4% de los afiliados.

57 Ver anexo n° 24, Histograma del movimiento de la Cuenta de Capitalización Individual, Pág. 170.

Los hombres con un 47,1%, presentan un mayor porcentaje de afiliados con cotizaciones al día que las mujeres, que muestran sólo un 36,1% de las afiliadas en este tramo.

Otro grupo significativo de afiliados (12,5% en general, y 13,4% y 11,3% en el caso de hombres y mujeres, respectivamente), presenta movimiento en los últimos tres meses. Es decir, un 60,5% de los afiliados está al día o presenta movimiento en los últimos tres meses. Si se agregan al grupo anterior los afiliados que presentan movimientos en los doce meses anteriores, el acumulado de afiliados aumenta considerablemente, a 64,9% en general. El 82,2% de los afiliados, y 86,8% y 76,0% en el caso de hombres y mujeres, respectivamente, presenta movimiento en los últimos cinco años.

En el otro extremo, otro grupo significativo de afiliados (9,7% en general, y 7% y 13,4% en el caso de hombres y mujeres, respectivamente), lo constituyen aquellos que no presentan movimiento en los últimos 14 años. El resto de los afiliados, que es menos del 10%, se distribuye en forma más o menos continua entre los 5 y 14 años sin movimiento en su cuenta.

En resumen, podemos afirmar que más de un 80% de los afiliados -que como se ha mencionado representan a la fuerza de trabajo real en forma más precisa que las estimaciones del INE-, ha trabajado como dependientes en el curso de los últimos cinco años, subiendo esta proporción a casi 90% en el caso de los hombres.

- **Afiliados Según Edad:** Los afiliados tienen una edad promedio de 36,6 años, y sólo un 3,4% de ellos tiene menos de 20 años, lo que indica que son pocos los que inician su vida laboral con menos de 20 años, y la mitad se concentra en el tramo de 30 a 40 años. El 64,2% de los afiliados tiene menos de 40 años, es decir, tenía menos de 19 años cuando se inició el sistema 21 años atrás, de lo cual se deduce que ingresaron directamente al nuevo sistema. El 77,9% de los afiliados tiene menos de 45 años, es decir, tenía menos de 24 años cuando se inició éste y por lo tanto ingresaron al nuevo sistema directamente, sin provenir del sistema antiguo, o el bono de reconocimiento derivado de aquel es muy pequeño en su

caso. Por lo tanto, para los menores de 45 años el cálculo de su pensión depende exclusivamente de su comportamiento de acuerdo a los parámetros del nuevo sistema⁵⁸.

- **Afiliados Según Fecha de Afiliación:** Un 14,24% de los afiliados, que suman 955.114 afiliados ingresaron al sistema en 1981, la mayor parte de ellos traspasados desde el sistema antiguo. A partir de 1982 y en los años siguientes, entre 200 mil y 300 mil personas se han afiliado al sistema cada año, correspondientes aproximadamente a entre un 3% y un 5% del total de afiliados actuales, siendo el 2002 con 195.345 nuevos afiliados, el año que registra menos incorporaciones. Los ciclos económicos parecen afectar el ritmo de incorporaciones, puesto que el mismo baja entre 1982 y 1985 y especialmente a partir de 1997⁵⁹. La mitad de los afiliados, es decir 3.314.500 personas, se incorporaron antes de 1989, y la otra mitad en los 13 años siguientes.

- **Afiliados Según Saldo en Cuenta Individual:** La estadística de saldos en la cuenta de capitalización individual indica que el promedio de los mismos, a diciembre 2002, era de \$3.353.000 pesos para los afiliados en general, de \$4.183.000 para los afiliados de sexo masculino, \$2.246.000 para las afiliadas de sexo femenino. Existe un 2,43% de afiliados con saldo cero en su cuenta, lo que equivale a 163.013 personas, y en el otro extremo hay 279 afiliados que tienen un saldo superior a 100 millones de pesos y 1.207 afiliados en el tramo que sigue hacia abajo, que va de 80 a 100 millones de pesos⁶⁰. El grueso de los afiliados tiene, sin embargo, saldos muy inferiores a los promedios especialmente en el caso de las mujeres.

- **Cotizantes Según Ingreso Imponible:** La información acerca del ingreso imponible está disponible sólo para los cotizantes, lo que parece explicable, puesto que los afiliados que no han tenido movimiento en muchos meses no presenta información actualizada al respecto en sus registros de AFP⁶¹. El cuadro de ingreso imponible que informa la SAFP indica que el promedio de los cotizantes cotizaba por \$305.770 pesos, a diciembre del 2002, con un promedio de \$280.841 para las mujeres y \$320.500 para los hombres. La diferencia de

58 Ver anexo n° 25, Histograma de Edades, Afiliados por Tipo y Sexo, Pág. 171.

59 Ver anexo n° 26, Histograma de fecha de Afiliación, Pág. 171.

60 Ver anexo n° 27, Histograma de saldos en Cuenta Individual, Pág. 172.

61 Ver anexo n° 28, Número de Cotizaciones e Ingreso Imponible Promedio, Pág. 172.

ingreso imponible declarado entre hombres y mujeres es de un 12%, brecha que ha ido disminuyendo fuertemente a lo largo de los años. Se muestra la remuneración que declaran los cotizantes independientes, que como hemos dicho son del orden del 3% del total, es de \$181.469.

Sin embargo, el panorama de ingreso de los cotizantes es bien diferente al que indican los promedios, puesto que la mayoría de aquellos gana bastante menos que el promedio, mientras un grupo significativo cotiza por el tope imponible.

- **Calculo de Beneficios y Coberturas.**

La información desarrollada en el estudio señalado permite estimar los beneficios y coberturas a esperar del sistema de AFP y sacar desde ya algunas conclusiones en relación a éstos.

Hay que considerar, por ejemplo, que un pensionado del sistema antiguo que imponga por la remuneración tope de \$1.050.000 durante los últimos tres años de su vida obtiene hoy una jubilación superior a \$750.000 mensuales, y para obtener una pensión similar en el sistema de AFP se requiere un capital acumulado superior a 100 millones de pesos. En otras palabras, sin considerar el bono de reconocimiento, el que hace subir estos saldos considerablemente en los tramos superiores, sólo hay 259 afiliados al sistema de AFP que obtendrían la pensión tope del INP, si jubilaran hoy día.

Hay que considerar también que para alcanzar la pensión mínima hoy día se requiere un capital aproximado de \$13,9 millones al momento de jubilar, y de \$14,2 millones entre el 2025 y 2030. Por lo cual de jubilar con los actuales saldos, y sin considerar los bonos de reconocimiento que, como se ha dicho, incrementan los saldos actuales significativamente, el 90% de los afiliados al sistema jubilaría hoy día con una pensión inferior al mínimo. Por cierto hay que considerar que la edad promedio de los actuales afiliados es de poco más de 36 años, por lo cual en promedio les faltan unos 27 años para alcanzar la edad legal promedio de jubilación actual, sin embargo, también es necesario recordar que los saldos actuales se han logrado luego de 21 años de funcionamiento del sistema.

Se puede decir que si la mitad de los afiliados cotiza hoy con una densidad de menos de 4,2 meses por año, entonces, y si se mantienen estas condiciones durante los 44 años de vida laboral, esa mitad de los afiliados va a lograr menos de 184 cotizaciones mensuales, muy por debajo del mínimo requerido para obtener pensión mínima. Se necesitaría cotizar con una densidad superior a 5,45 meses por año para lograr 240 cotizaciones en 44 años, pero actualmente más de un 60% de los afiliados se encuentra por debajo de dicha densidad.

En el caso de las mujeres, esta situación es mucho más dramática, puesto que ellas tienen 41 años de vida laboral aproximadamente, con lo cual la densidad requerida sube a 5,85 meses por año, meta que hoy día no alcanza el 68,4% de las afiliadas mujeres. De esta manera, más de dos tercios de las mujeres afiliadas al sistema, que suman una cantidad de 2 millones de mujeres, no van a lograr la meta de garantía estatal; y dado que sus fondos acumulados, como se verá, no les van a alcanzar para mucho se encuentran actualmente en una grave indefensión.

b) Posturas Críticas al Sistema.

En periodos previos a la primera vuelta de las últimas elecciones presidenciales en nuestro país, el CENDA⁶² publicó recientemente un documento en el cual se plantean los 10 mitos del Sistema Previsional Chileno, dicha información es analizada a continuación pues refleja los aspectos críticos que justifican la necesaria y esperada reforma a nuestro Sistema de Pensiones bajo una de las perspectivas más críticas, que también es necesario de destacar como otro punto de vista de la reforma.

El hecho de que parlamentarios de la Alianza por Chile hayan señalado abiertamente lo necesario que es hablar de trabajo y mejora de las pensiones en tiempos previos a la última elección presidencial en nuestro país, denota el reconocimiento extraordinario de que el sistema de AFP no está en condiciones de ofrecer pensiones adecuadas, pues proviene del propio sector político que inventó y aún controla esta industria (un miembro de la comisión política de la UDI es dueño de una AFP y 17 ex ministros de Pinochet, todos militantes de

62 Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo.

ese partido han sido directores de estas empresas, cuya Asociación es actualmente presidida por uno de ellos).

Por otra parte, y en el mismo período, la actual Presidenta de nuestro país recibió un "Manifiesto Político Programático de la Concertación", documento en que se establece la necesaria reforma del actual sistema previsional, para resolver *"su inadecuada cobertura, que deja fuera de sus beneficios a un 40% de la población; la discriminación contra las mujeres que no logran cotizar por el número de años necesarios para acceder a la pensión mínima, situación que también es aplicable a los trabajadores temporales o independientes; el alto costo de administración del sistema y su tendencia a la concentración en pocas Administradoras con un poderoso peso en el mercado."*

Asimismo el otrora candidato del Conglomerado Juntos podemos, Tomás Hirsch, también se pronunció categóricamente por una reforma a fondo del actual sistema, del cual dijo que es un mecanismo cuyo objetivo principal no es otorgar pensiones, sino canalizar el ahorro forzoso de los trabajadores hacia las empresas.

De esta manera, el tema de una urgente reforma al sistema chileno de AFP se puso, desde mi punto de vista, exitosamente en el centro del debate político nacional, teniendo como respuesta que se ha determinado ser abordado por el gobierno actual como una de sus preocupaciones centrales. Ello habría sido impensable hasta hace muy poco (al igual que tener una Presidenta de la República Mujer), cuando escasas voces críticas apuntaban hacia las falencias del sistema, mientras sus voceros se enorgullecían y alardeaban por el mundo esparciendo la buena nueva de la privatización de los sistemas de pensiones.

Incluso hasta hoy las AFP permanecían sordas ante la necesidad de reforma, y muy por el contrario, continuaban y continúan gastando los recursos de sus cotizantes en una campaña millonaria para tratar de convencer al país que todo anda bien en la materia y que sus afiliados obtendrán pensiones superiores a sus sueldos.

Para poder analizar los nuevos vientos de reformas, para este Centro de Estudios, es útil plantear críticamente algunos mitos ampliamente difundidos acerca del sistema previsional chileno.

- Mito 1: "Los problemas del sistema previsional se originan en que los chilenos envejecemos cada vez más."

Al 2005, hay en Chile 1.594.403 adultos mayores (mujeres mayores de 60 años, hombres mayores de 65), dos de cada tres de ellos son mujeres. Ellos representan el 10% de la población total. Por otra parte, los menores de 15 años son un cuarto de la población total. Esto significa que Chile es todavía un país muy joven. Hasta mediados del siglo, van a crecer a una tasa de 2.6% anual promedio. Eso es más que el crecimiento de la población total, la que crecerá un 0.5% anual en promedio, durante el mismo período. Sin embargo, el producto interno bruto (PIB) crecerá más rápido que los adultos mayores, por lo cual cada año el país contaría con más recursos para atenderlos.

La tasa de dependencia (población pasiva/ población activa), de hecho está bajando en Chile, puesto que incluye tanto a los adultos mayores como a los menores de 15 años, quiénes están disminuyendo. Este fenómeno, denominado "Bono Demográfico," por el Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas, CELADE, que continuará hasta el 2020, hace todavía más favorable la situación previsional, desde el punto de vista demográfico.

En resumen, Chile no presentaría ninguna crisis grave a este respecto. El problema previsional no se origina en que los chilenos vivan más años, lo cual es muy bueno, sino en las deficiencias del sistema de AFP.

- Mito 2: "Chile tiene un sistema privado de pensiones, basado en la capitalización individual."

Actualmente (2005), un total de 1.178.185 adultos mayores perciben pensiones públicas de algún tipo, incluyendo 744.605 pensiones no asistenciales (sistema antiguo) y 235.433 pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP. Adicionalmente se otorgan 65.000 pensiones mínimas garantizadas a afiliados a las AFP. Finalmente, se pagan 133.147 pensiones CAPREDENA y DIPRECA.

Las pensiones públicas cubren a un 73.9% de los adultos mayores, es decir, actualmente, tres de cada cuatro recibe una pensión pública. Si se consideran los mayores de 70 años, más del 90% percibe una pensión pública de algún tipo. Por su parte, el sistema de AFP, otorga pensiones a 69.207 adultos mayores (2004), financiadas íntegramente con los fondos acumulados en las cuentas individuales, lo que equivale sólo a un 4.3% de los adultos mayores. Adicionalmente las AFP financian una quinta parte de 65.000 pensiones mínimas garantizadas, debiendo el Estado aportar los cuatro quintos restantes. Ello da un total de 134.207 pensiones de vejez otorgadas por las AFP.

Por otra parte, tanto el sistema público como las AFP, entregan varios cientos de miles de prestaciones previsionales a personas que no son todavía adultos mayores. El total de beneficiarios de la previsión pública alcanza a 1.544.480 (2005), mientras el total de beneficiarios de las AFP alcanza a 475.324 (2004). Adicionalmente, como se ha mencionado, 65,000 afiliados AFP perciben garantía estatal de pensión mínima. Por lo tanto, la cobertura actual del sistema previsional chileno alcanza a un 78.3% de los adultos de mayores y a más del 90% de los mayores de 70 años. Sin embargo, casi todas las pensiones son públicas.

El promedio de las pensiones públicas percibidas por adultos mayores en el 2005 es de \$147.293 mensuales. Aproximadamente la mitad de las pensiones públicas no asistenciales del INP (2004) están entre \$77.000 y \$120.000. Las pensiones de los empleados públicos tienen un promedio de \$359.332. En el caso de CAPREDENA y DIPRECA el promedio de dichas pensiones asciende a \$411.823 mensuales. Un 14% de las pensiones públicas son asistenciales, de un monto promedio de \$41.000. En tanto, el promedio aportado por las AFP a las pensiones de vejez otorgadas por dicho sistema es \$95.928 mensuales por pensionado. Ello se complementa con un aporte fiscal de garantías de pensión mínima, para dar el promedio de \$124.988 que alcanzan las pensiones de vejez del sistema de AFP.

De lo anterior, se puede concluir que el sistema previsional chileno en la actualidad es un sistema mixto, cuyo principal componente, de lejos, es el pilar público. Éste todavía logra entregar, a la mayor parte de los adultos mayores, pensiones modestas, pero dignas por lo general y desde luego muy superiores a las ofrecidas por las AFP.

- Mito 3: "Los cotizantes en las AFP obtendrán una jubilación superior a su salario."

Los cotizantes son los afiliados a las AFP que cotizan en un mes determinado. A diciembre del 2004 fueron 3.571.864, un 50% de los afiliados totales, sin embargo, los cotizantes en las AFP no son los mismos de un mes al siguiente. Como se ha visto, sólo alrededor de una décima parte de los afiliados cotizan los doce meses del año. La enorme mayoría de los afiliados a las AFP cotizan en algún momento, pero lo hacen en forma muy irregular, sólo cuando acceden a un trabajo asalariado. Adicionalmente, lo hacen por remuneraciones muy bajas. La situación real es la siguiente, más de la mitad de los afiliados (Diciembre 2004): son mayores de 37 años; cotizan menos de 4.2 meses por año; a ese ritmo van a acumular menos de 184 cotizaciones al cumplir la edad de jubilar, por lo tanto no van a tener derecho a pensión mínima estatal (requiere 240 cotizaciones); tienen acumulado menos de \$1.362.673 en su cuenta de capitalización; tienen sueldos inferiores a \$202.094; con esos datos van a acumular al jubilar menos de \$8.317.482, lo que les arroja una pensión inferior a \$48.844 mensuales (suponiendo una rentabilidad del fondo de 4.5% real anual).

Por tanto, en las condiciones actuales, más de la mitad de la fuerza de trabajo, más de tres millones y medio de chilenas y chilenos, no tienen cobertura de parte del sistema de AFP, como no sea retirar los magros ahorros logrados en el sistema. Esta conclusión ha sido confirmada por estudios recientes publicados por la Superintendencia de AFP y por la propia Asociación de AFP, ambas han llegado a la conclusión que alrededor de la mitad de los afiliados no contarán ni con fondos suficientes para financiar una pensión mínima ni tampoco cumplirán los requisitos para obtener la garantía estatal correspondiente.

La propaganda de las AFP les dice a los trabajadores que si cotizan todos los meses obtendrán una buena jubilación al final; lo que no les dice, es que en el inestable mercado laboral chileno no van a lograr encontrar trabajo todos los meses, aunque lo deseen. Por ese motivo, más de la mitad de ellos llegarán al final de su vida laboral sin los fondos necesarios ni siquiera para la pensión mínima ni tampoco alcanzarán los requisitos de la garantía estatal. Es decir, no están cubiertos por el sistema de AFP.

- Mito 4: "Los afiliados a las AFP no constituyen una estadística relevante, porque son más numerosos que la fuerza de trabajo estimada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)."

Muy por el contrario, los afiliados a las AFP constituyen quizás la mejor representación estadística de la fuerza de trabajo chilena real y concreta, puesto que los identifican con nombre, apellido y RUT, todos ellos están vivos y activos. El 80% de las mujeres y el 90% de los hombres han movido su cuenta en los últimos 5 años. A diciembre del 2004 sumaban 7.080.646 personas, 3.116.285 (44%) de ellas mujeres. Adicionalmente, 158 mil personas cotizan en el INP y 103.000 en CAPREDENA y DIPRECA.

El INE subestima seriamente la fuerza de trabajo femenina, puesto que el número de mujeres afiliadas a las AFP son aproximadamente un 38% más numerosas (2004) que la fuerza de trabajo femenina que estima el INE. Durante los años recientes el INE ha venido corrigiendo gradualmente esta subestimación, incrementando mes a mes el número de la fuerza de trabajo femenina, ello explica en parte el misterio estadístico que, al mismo tiempo que la ocupación ha venido creciendo rápidamente en los dos últimos años, la tasa de cesantía no baja o lo hace muy lentamente.

El 96.5% de los afiliados a las AFP se declaran asalariados dependientes, sin embargo, en promedio cotizan 5 meses por año y 4.5 en el caso de las mujeres, más de la mitad de ellos cotiza menos de 4.2 meses y menos de 3.6 en el caso de las mujeres; los asalariados estables, que cotizan todo el año, son menos del 11% del total, por otra parte, los independientes estables afiliados como tales, son el 3.5% del total. Es decir, las estadísticas de afiliados a las AFP muestran que la fuerza de trabajo chilena rota constantemente entre períodos de trabajo asalariado de corta duración, trabajos informales y períodos de desempleo. Ello es confirmado por las estadísticas del nuevo seguro de desempleo, que muestran que el 2004 se creó cerca de un millón de empleos y se perdieron 800 mil y la duración de más de la mitad de ellos fue de menos de cuatro meses. La encuesta mensual de ocupación del INE muestra que aproximadamente un 10% está desocupado, pero que quienes trabajan están contratados como asalariados en dos tercios de los casos y trabajan por cuenta propia en el tercio restante. Ello probablemente se ajusta a la realidad en un momento dado, sin embargo, al mes siguiente, muchos de los asalariados habrán perdido su

empleo y estarán trabajando por cuenta propia mientras encuentran otro. En otras palabras, los asalariados y trabajadores por cuenta propia no conforman compartimentos estancos, sino transitan de una a otra categoría constantemente, con períodos de desocupación en el intertanto.

- Mito 5: "El daño previsional afecta sólo a los empleados públicos."

Adicionalmente, un serio daño previsional afecta a las personas que pertenecían al sistema antiguo y se cambiaron al sistema de AFP. Ello fue reconocido por el Presidente Lagos en su mensaje anual al parlamento el 2005, al menos en el caso de alrededor de 200.000 EEPP. Sin embargo, el número total de personas afectadas son todos los ex cotizantes del sistema antiguo que tienen bono de reconocimiento emitido y por lo tanto no pueden volver, los que suman 1.471.952 personas, todas ellas fueron forzadas en mayor o menor medida a cambiarse, estimulados además por una propaganda engañosa que les prometía mejores pensiones, promesa que no se ha cumplido, ni mucho menos se cumplirá.

Aquellos que están alcanzando la edad de jubilar, en la mayoría de los casos, se encuentran con que sus pensiones AFP son menos de la mitad de las que obtienen sus colegas de similar edad y remuneración, que lograron permanecer en el sistema antiguo. El motivo principal es que en el sistema de AFP, la jubilación depende del fondo acumulado en la cuenta de cada trabajador. Éste, a su vez, depende principalmente de las cotizaciones de los primeros años, puesto que son esas las que acumulan intereses durante más años.

Ocurre, sin embargo, que el bono de reconocimiento (BR), que reconoce las cotizaciones previas a 1981, fue calculado en base a remuneraciones de 1978, 79 y 80, las que fueron históricamente bajas (como es sabido, después del golpe militar, los salarios reales se redujeron aproximadamente a la mitad). Las remuneraciones se mantuvieron asimismo muy deprimidas durante los años 1980, cuando casi un tercio de la fuerza de trabajo estuvo cesante durante la crisis de esos años, por consiguiente el BR y todas las cotizaciones de estos primeros años fueron muy bajas, sólo a partir de mediados de los años 1990, las remuneraciones empezaron a repuntar y recién en diciembre de 1999, recuperaron su poder adquisitivo de principios de los años 1970.

En el caso de los empleados públicos, la situación descrita se agrava por dos motivos, primeramente porque sus remuneraciones se redujeron todavía más, a alrededor de la tercera parte después de 1973; y adicionalmente, el Estado les calculó los BR y les cotizó durante buena parte de los años 1980, por sólo parte de sus salarios, en su caso, las jubilaciones AFP son muchas veces la tercera parte de sus colegas del sistema antiguo.

- Mito 6: "Las AFP son más eficientes que el sistema público."

Las AFP se han reducido a sólo seis empresas, la mayor de las cuales administra los fondos de más de un 40% de los afiliados, y las tres mayores superan el 80%. Representan un costo elevadísimo para sus afiliados, las comisiones netas cobradas a sus cotizantes fueron 199,857 millones de pesos en el año 2004. A ello hay que agregar el cobro de comisiones por 134.942 millones, destinadas al seguro de invalidez y sobrevivencia, el que las AFP contratan con empresas relacionadas, en casi todos los casos. Las AFP presentan gastos de operación elevadísimos, que incluyen 855 millones de pesos en remuneraciones al directorio y 30.542 millones en gastos de comercialización (2004). Aún después de descontar los gastos señalados y otros, las utilidades de las AFP son de 112.314 millones de pesos (2004). Su rentabilidad promedio sobre activos fue de 50% al año, en promedio, entre 1998 y 2003, según la Universidad Católica.

Como contraste, el costo de operación del INP, que administra el grueso de las pensiones públicas, fue de 57.330 millones de pesos (2004). En otras palabras, el sistema público atiende a la abrumadora mayoría de los adultos mayores, con un costo de operación que equivale a un poco más de la cuarta parte de las comisiones netas cobradas por las AFP. Estas últimas, como se ha mencionado, atienden actualmente a poco más del 4% de los adultos mayores y el futuro tampoco estarán en condiciones de financiar las pensiones de la mayoría de sus afiliados.

Las comisiones AFP no tienen topes establecidos por ley, a pesar que se trata de una industria en la cual todos los asalariados están forzados por ley a cotizar. Otras industrias de servicio público, en cambio, como la electricidad, las sanitarias y los teléfonos, entre otras, tienen tarifas topes fijadas por ley. Las AFP mantienen una estrecha red de empresas relacionadas, los bancos que son sus propietarios exigen a sus vendedores comercializar

otros productos suyos, con lo cual los cotizantes pagan la fuerza de venta de los bancos. Influyen en las empresas en las cuales invierten los fondos de los cotizantes, muchas veces por intereses de grupo y aún políticos.

Una tercera parte de los fondos de pensiones están invertidos en el exterior y en algunos fondos cerca del 80% está en acciones de bolsa, lo que en algún momento puede redundar en fuertes pérdidas para los cotizantes.

- Mito 7: "El problema es que los independientes no cotizan. La solución es estimularlos a ello."

Los trabajadores independientes propiamente tales (profesionales independientes, pequeños empresarios, comerciantes, transportistas independientes, campesinos, etc.), no son muchos más que aquellos que están afiliados como tales en las AFP, y que a diciembre del 2004 eran 246.452 personas.

El grueso de quienes se declaran "trabajadores por cuenta propia" en las estadísticas del INE están afiliados como "dependientes" en las AFP, en otras palabras prácticamente no existe nadie en Chile que no tenga una cuenta en las AFP, pero la gran mayoría cotiza sólo cuando encuentra trabajo asalariado, lo que ocurre menos de la mitad de los meses en promedio, y todavía menos en la mayoría de los casos, y mucho menos en el caso de las mujeres.

Es muy difícil obligar a los afiliados a cotizar cuando no es un empleador el que les descuenta en forma obligatoria, de hecho, los incentivos para que los trabajadores coticen por su cuenta cuando no tienen trabajo asalariado son en este momento brutales, por decirlo de alguna manera. Si no cotizan en una AFP, corren el riesgo de perder la garantía estatal de pensión mínima, adicionalmente, pierden el derecho a seguro de invalidez y sobrevivencia en caso de accidentes; finalmente, pierden el derecho a que se les paguen las licencias médicas. El problema es que, si tienen la opción, prefieren atender urgencias aún más apremiantes, como pagar cuentas, la educación de sus hijos o cuotas de préstamos atrasadas, por ejemplo.

- Mito 8: "Hay que exigir un mínimo de cotizaciones para otorgar pensión pública."

El sistema previsional chileno actual somete a todos los trabajadores, incluso a los más modestos, a ahorrar forzosamente un 10% de su salario, cada vez que logra acceder a un trabajo asalariado, es decir, en el caso chileno existe ya una enorme obligación de ahorro impuesta sobre la fuerza de trabajo. No es el caso de los antiguos sistemas de pensiones, donde el destino solidario de dichas contribuciones era pagar las jubilaciones de los adultos mayores. En el sistema actual, más de tres cuartas partes de dichos fondos se canalizan directa o indirectamente hacia las grandes empresas privadas, nacionales y extranjeras. La promesa de retribuir este enorme esfuerzo de ahorro de los trabajadores con pensiones dignas, no se ha cumplido hasta el momento. Tampoco se cumplirá en el futuro. Si se comprende lo anterior, parece francamente indignante que, cuando se busca compensar dicha carencia con pensiones públicas de algún tipo, se pretenda poner requisitos adicionales de ahorro para concederlas en plenitud.

- Mito 9: "No hay plata."

En el año recién pasado, el gasto público en pensiones alcanza a 3.219.790 millones de pesos, que equivalen aproximadamente a US\$5.550 millones de dólares. Un 45.8% se destina a pensiones no asistenciales (sistema antiguo) y un 6.1% a pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP. Un 22.3% se destina a bonos de reconocimiento y un 1.5% a garantías estatales de pensión mínima, ambos montos traspasados a las AFP. Finalmente, otro 24.3% se destina a pensiones CAPREDENA y DIPRECA. En números gruesos, poco menos de la mitad se destina a pensiones del sistema antiguo, poco menos de un cuarto a pensiones de los uniformados, poco menos de un cuarto se traspasa a las AFP como bonos de reconocimiento y garantías de pensión mínima y el saldo, 6.1%, se gasta en pensiones asistenciales.

El gasto público en pensiones equivale aproximadamente al 6% del PIB, a un tercio del presupuesto público total y a más del 40% del gasto público social. Este elevado nivel de gasto público en previsión se ha mantenido por casi un cuarto de siglo. Antes de 1981, en cambio, el sistema antiguo dejaba superávit, es decir, las contribuciones a la seguridad

social eran mayores que el gasto en pensiones. Aproximadamente, dos tercios del gasto en pensiones se destinan a adultos mayores y el resto a otros beneficiarios.

Desde la perspectiva del CENDA, manteniendo el actual nivel de gasto público previsional (6% del PIB), es posible:

- Al 2010, entregar pensiones públicas a un 85% de los adultos mayores, por un monto mínimo de \$100.000 al mes. Además, desde luego, continuar atendiendo todos los demás compromisos previsionales públicos, es decir, pensiones del sistema antiguo, pensiones de los uniformados, bonos de reconocimiento, etc. Adicionalmente, pueden crecer proporcionalmente los beneficios previsionales a personas que no son adultos mayores.
- Al 2025, manteniendo una cobertura del 85% de los adultos mayores, el monto de la pensión básica puede elevarse a más de \$170.000 mensuales. En ese momento se habrán extinguido el grueso de los bonos de reconocimiento y buena parte de las pensiones del sistema antiguo.
- Al 2045, con la misma cobertura del 85%, el monto de la pensión básica puede elevarse a más de \$250.000 mensuales. En ese punto se han extinguido buena parte de los compromisos previsionales del sistema antiguo.

En caso de reformarse el sistema de previsión de los uniformados (por ejemplo, incorporándolos al sistema general), los montos anteriores de las pensiones básicas pueden subir sustancialmente.

- Mito 10: "La crisis del sistema de pensiones no se manifestará antes del 2010."

En la actualidad, alrededor de 100 mil personas alcanzan anualmente la edad de jubilar, de ellos, aproximadamente 50 mil logran todavía ser atendidos por el sistema público. Las restantes 50 mil personas, sin embargo, en su gran mayoría, descubren que los fondos acumulados en las AFP no les alcanzan ni para una fracción de la pensión mínima y tampoco tienen los meses cotizados requeridos para optar a la garantía estatal. Incluso aquellos que logran una pensión superior a la mínima, en su gran mayoría, son objeto de un enorme daño previsional. Reformar el sistema de pensiones no es tema para dejar para mañana, hay que actuar hoy.

En síntesis, y a modo de conclusión, tras el análisis de estos mitos, se puede señalar que las AFP no son capaces de dar pensiones dignas a la mayoría de sus afiliados. Es un drama que están experimentando hoy día la mitad de quiénes alcanzan la edad de jubilar. En el futuro, al igual que en la actualidad, la mayor parte de las pensiones de la mayoría de los chilenos va a depender del sistema previsional público.

“Los sistemas de pensiones necesitan más de 40 años para madurar, antes de esta fecha será difícil determinar los efectos permanentes en las finanzas públicas y la economía de la reforma del sistema de pensiones. Las cifras presentadas más arriba, sin embargo, señalan que en conjunto con los beneficiosos efectos sobre el desarrollo de los mercados financieros y de capitales, la privatización del sistema de pensiones provocó, al menos durante la transición previsional, un sustancial déficit que está siendo financiado por el Estado. En este contexto, el incremento del ahorro doméstico en la economía chilena que ha sucedido durante este período puede ser explicado por la sistemática absorción del déficit previsional por parte del sector público. El supuesto éxito de la reforma en aumentar el ahorro doméstico en Chile se debe más a la disciplina fiscal, que a la administración privada del sistema de pensiones”⁶³.

c) Otras Propuestas de Corrección y Mejoramiento del nuevo Sistema de Pensiones.

El sociólogo Jaime Ruiz-Tagle (2004), reconociendo que *“muchos actores sociales y políticos querrían cambios estructurales profundos, con el objeto de establecer un sistema de pensiones más equitativo y solidario”*, considera que parece viable políticamente en la actualidad sólo realizar reformas que corrijan y mejoren el sistema de capitalización individual. Estima que las siguientes reformas parecen más importantes dentro del debate actual en Chile:

- Ampliar la cobertura, estableciendo la obligación de cotizar para los trabajadores independientes y controlando las cotizaciones de los subcontratados: Entre los trabajadores independientes distingue a los ocupados muy pobres, como candidatos a las

63 Alberto Arenas, 1999.

pensiones asistenciales financiadas por el Estado; los trabajadores independientes no-pobres pero que no pagan impuestos, deberían ser estimulados a cotizar, por ejemplo, dándoles la posibilidad de acceder a los beneficios de FONASA completando solo un 50% de las cotizaciones anuales (norma que ya existe para los temporeros); los trabajadores de ingresos medios o medios-altos que pagan impuestos, los cuales podrían ser controlados a través del sistema tributario para que efectivamente coticen, permitiéndoles rebajar sus aportes de la base imponible y, finalmente, los micro o pequeños empresarios que pagan tasas de intereses muy altas por los créditos que consiguen, a ellos se los podría estimular, especialmente a las mujeres, para que completen 20 años de cotizaciones que les permitiría acceder a la pensión mínima legal con garantía estatal. En cuanto a los subcontratados, se encuentra en discusión en el Parlamento un proyecto de ley que obligaría a las empresas mandantes a pagar las cotizaciones previsionales en el caso que las empresas contratistas no lo hagan.

- Disminuir los costos de administración y las ganancias de las AFP, a través de algunos de estos medios: creando una AFP de propiedad pública, dada la confianza que los trabajadores tienen en las instituciones del Estado; autorizar a grupos de trabajadores (como sindicatos u otros) para negociar las comisiones; establecer que sea el empleador quien negocie comisiones para todos sus trabajadores, colectivamente; aprobar un proyecto, en vías de serlo, que limita en 2,5% de los fondos acumulados en las cuentas individuales, las comisiones de los intermediarios; y asociar de alguna manera las ganancias de las AFP con las de las cuentas individuales para evitar el escándalo de que aquellas instituciones obtengan grandes ganancias en los años en que los afiliados pierden.

- Reglamentar más estrictamente los retiros programados y las jubilaciones anticipadas.

- Escalonar la pensión mínima legal para permitir que los que no cuentan con 20 años de cotizaciones reciban al menos un porcentaje menor.

- Incentivar el ahorro previsional voluntario permitiendo a los empleadores, en beneficio de los fondos de sus trabajadores, establecer algún ahorro voluntario con aporte de la empresa, con exenciones tributarias.

- Aumentar el límite máximo de las inversiones en el exterior en instrumentos de renta variable.

- Complementar los Bonos de Reconocimiento de los trabajadores del Sector Público:

Este complemento solicitado por la ANEF, corresponde a las asignaciones (profesionales, de responsabilidad, de fiscalización), externas al sueldo base, que se dejaron fuera del cálculo de la cotización desde el inicio del sistema privado hasta 1987, y en algunos casos hasta 1993, mientras en el sector privado se exigía hacer imposiciones por el total de los ingresos de los trabajadores. La Asociación Gremial de AFP ha planteado que se debería establecer un Bono de Reconocimiento complementario para los empleados fiscales que se encuentran en esta situación, el cual se haría efectivo en el momento de la jubilación.

Por otra parte, los economistas Patricio Arrau y Salvador Valdés han propuesto una modificación al sistema de pensiones orientada a desconcentrar los fondos de pensiones y a aumentar la competencia en su administración. Esta reforma se justificaría porque a pesar que la Reforma al Mercado de Capitales I dio un paso importante para mejorar el sistema de pensiones en Chile, al permitir que otros actores del mercado de capitales puedan ofrecer el ahorro voluntario del tercer pilar con los mismos beneficios tributarios que anteriormente se permitían sólo a las AFP, es decir, con la posibilidad de diferir los impuestos personales al ingreso al momento de ahorrar, en la actualidad, el tercer pilar acumula cerca de US\$ 400 millones, o sea, sólo el 1% de los aproximadamente US\$40.000 millones que administran las AFP.

Ahora bien, aunque se espera que las nuevas instituciones autorizadas para prestar el servicio indicado (bancos, compañías de seguros, fondos mutuos y de inversión, etc.) hagan crecer al tercer pilar, al incorporar nuevas redes a su distribución, todavía seguirá siendo muy pequeño con relación al stock de ahorro obligatorio; mientras tanto la administración de fondos de pensiones con volúmenes tan grandes está concentrada en muy pocas manos, esta alta concentración ha contribuido a reducir los grados de competencia y la liquidez en segmentos importantes del mercado de capitales chileno respecto a su potencial, porque hay muy pocos centros de decisión independiente. La alta rentabilidad actual de las AFP y el despido masivo de vendedores, en cambio, manifiestan que ahora esa industria vive un equilibrio con baja rivalidad competitiva, altas comisiones y con una rentabilidad que el

Superintendente de AFP, del gobierno anterior, calificó reiteradamente en la prensa como excesivas. En ambos estados de la industria (con y sin rivalidad) la demanda por altos desempeños financieros que han manifestado los afiliados individuales ha sido de una naturaleza desinformada e inerte, pues casi no responden a las diferencias de rentabilidad y riesgo entre los fondos de distintas AFP.

Uniendo estos elementos de diagnóstico con el pequeño tamaño del tercer pilar (ahorro voluntario) en Chile, los investigadores observan un espacio para una solución parcial el cual tiene dos componentes:

- Permitir a cada afiliado redestinar esporádicamente una porción de su fondo individual obligatorio a cualquier cartera que elija entre los administradores registrados para prestar el servicio de tercer pilar, esta porción será llamada “Pilar Dos Libre” y el resto, “Pilar Dos Básico”.
- Adoptar mecanismos para lograr una demanda profesional e informada, que sea capaz de exigir una mejoría en el desempeño financiero.

CAPÍTULO X

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y UN NUEVO GOBIERNO: COMISIÓN PARA LA REFORMA.

a) Propuestas Básicas de la Reforma Previsional.

El recorrido de los Gobiernos de la Concertación es aleccionador, y desmiente la visión de la derecha acerca de la relación mecánica entre crecimiento y reducción de la pobreza. La experiencia chilena revela que, siendo el crecimiento económico una condición necesaria para combatirla, es insuficiente, y que se necesita, por una parte de adecuadas políticas sociales y, de otra, de una relación virtuosa entre políticas económicas y sociales.

Parte de las correcciones que han sido introducidas por los Gobiernos de la Concertación han sido a través de políticas sociales que, sobre la base del mayor gasto e inversión social que se destina a quienes más lo necesitan, ha permitido acortar considerablemente la distancia de ingresos que existe entre los más ricos y los más pobres. Con esto no sólo ha aumentado la disponibilidad monetaria de los que poseen menos recursos, sino que han mejorado las posibilidades mediante su acceso a derechos sociales que resultan esenciales como lo son la salud y educación, desde los cuales estaban excluidos. Finalmente las desigualdades han ido frenándose a través de la promulgación de leyes y algunos actos administrativos como la ley de filiación para hijos nacidos fuera del matrimonio, el reconocimiento de los derechos de los rublos indígenas, la judicialización del derecho a la salud a través de su reforma, el programa de igualdad de oportunidades de género, la protección a las estudiantes embarazadas para proseguir estudios, entre otras. Todo ello implica que el nuevo Gobierno de la Concertación no sólo tiene como desafío el asegurar la igualdad de oportunidades, sino que también algunos resultados o desenlaces.

Corroborando lo anterior la Fundación Chile 21 ha establecido 3 ejes fundamentales del Plan de Igualdad⁶⁴, y en el cual encontramos que la Igualdad en los Resultados o Desenlaces es uno de ellos; señalan que esta la igualdad de resultados es el fundamento de una política de protección social que debe actuar complementariamente a la de igualdad de

64 Plan de Igualdad: Igualdad de Oportunidades y Resultados. Fundación Chile 21. 2005.

oportunidades. Se trata de asegurar la vigencia efectiva de derechos sociales universales a los que todos, por el sólo hecho de ser ciudadanos, tienen derecho y que no necesariamente están garantizados con políticas de igualdad de oportunidades; que para nuestro análisis, se refleja cuando se llega a la vejez con un sistema de pensiones que reproduce las desigualdades que se dieron en la biografía laboral de quienes deben jubilar. Esto es particularmente sensible en nuestra sociedad, en la que la inequidad distributiva expresa asimismo una desigual distribución de vulnerabilidades y riesgos.

A partir de dichas consideraciones Chile 21 ha preparado una propuesta o Plan de igualdad, que en sus aspectos centrales considera la necesidad de construir un sistema de protección social que logre ampliarse y extenderse para proteger a quienes, no siendo extremadamente pobres o habiendo superado la pobreza, por razones circunstanciales quedan socialmente desprotegidos y en condiciones de riesgo social. Este nuevo sistema, que requeriría de una nueva institucionalidad social, acoge la idea de que, si bien es necesario seguir apoyando el esfuerzo focalizado hacia los más pobres, la noción de derechos universales obliga al Estado a proteger socialmente a todos los ciudadanos que lo requieran. Adherido a ello también, se plantea que un papel central en este Plan lo ocupa la necesaria reforma al sistema previsional y la seguridad social, señalando que aun cuando se deben afinar las medidas e iniciativas a emprender, existen ya algunas definiciones básicas que se presentan como proposiciones preliminares.

Antecedentes Demográficos:

- Según datos de la CEPAL, la población de 65 años y más aumentará de un 7,2% en el 2000, a un 9,0% en 2010, produciéndose un gran incremento de la longevidad.
- Los ancianos de 70 años y más aumentarán de 704.631 en 2000 a 946.404 en 2010 (34,3%). Esto implica un gran desafío respecto al financiamiento de su previsión (así como de su salud).
- La esperanza de sobrevivencia de las mujeres de 60 años es de 27,8 años más; los hombres de 65 tienen una esperanza de sobrevivencia de 17,5 años.
- Sin embargo, la relación dependencia demográfica (razón entre la suma de los grupos de 0 a 14 con 65 años y más, sobre la población de 15 a 64 años) bajará de 53,8% en 2000 a 45,6% en 2010, por algunos años Chile dispondrá de un “bono

demográfico” (como referencia en 2010 la relación de 54,8% en Argentina y de 57,9% en Uruguay), debido a la disminución de la población infantil.

Datos recientes del sistema de AFP:

- Al 31 de Enero del 2005 el sistema tenía 7.101.951 afiliados, en una población estimada de 15,4 millones.
- En Enero de 2005 los cotizantes totales fueron 3.808.838, esta cifra correspondía al 53,6% de los afiliados y a un 59,9% de la fuerza de trabajo (6.352.860). Además, aproximadamente un 3% de los ocupados contribuye al sistema antiguo de reparto (INP).
- Por lo tanto, un 37%, en promedio, quedaría al margen de los beneficios del sistema. Pero como muchos cotizan en forma intermitente, se estima que más del 50% de los afiliados no podrán financiar con sus propios fondos ni siquiera la pensión mínima legal (\$77.077 o \$88.214).
- A fines de 2004 los activos del sistema llegaron a US 60.799 millones, equivalentes a cerca de un 60% del PIB.
- Quedan solo 6 AFP, de las cuales 3 concentran el 79% de los afiliados y el 72% de los activos administrados.
- A Septiembre de 2004 el sistema estaba pagando 530.397 pensiones de diverso tipo. Los montos promedios eran: \$131.447 mensuales en el caso de jubilaciones anticipadas, y \$219.958 en el caso de vejez por edad legal, en ese mismo mes el ingreso imponible promedio de los trabajadores dependientes era de \$338.345.

La Fundación Chile 21 plantea que, las propuestas de reformas, deberían centrarse en 4 aspectos:

En el marco del antiguo sistema de reparto:

- a) Establecer pensiones en UF para los jubilados INP, de modo que puedan defender su poder de compra frente a la inflación.
- b) Corregir funciones críticas en el régimen de las Fuerzas Armadas (personal civil, montepío de hijas solteras mayores de edad, etc.)

Pensiones Asistenciales:

- a) Establecer las pensiones asistenciales como un derecho, sin límite de cupos, cuando se cumplen los requisitos.
- b) Reajustar las pensiones asistenciales por encima del IPC, según el crecimiento per capita del país (considerando que los gastos en salud, muy importantes en la vejez, aumentan más que el IPC promedio).
- c) Mejorar las pensiones asistenciales de las personas que hayan hecho contribuciones al sistema de capitalización individual sin lograr la pensión mínima legal.

Pensiones Mínimas Legales.

- a) Reajustar las pensiones mínimas legales por encima del IPC, según el crecimiento per capita del país.
- b) Establecer reajustes mayores para la población de 70 años y más.
- c) Escalonar la pensión mínima legal (PML) con garantía del Estado, así con 10 años de imposiciones se tendría derecho al 50% de la PML, con 15 años al 75% y con 20 años al 100%. Esto beneficiaría sobre todo a los trabajadores intermitentes, como temporeros.

Reformas al nuevo sistema de pensiones:

- a) Ampliar la cobertura.
 - Hacer obligatorias las cotizaciones previsionales a los trabajadores independientes que pagan impuestos. Descontando las cotizaciones de la base tributaria.
 - Establecer incentivos para que coticen los trabajadores independientes de menores ingresos (beneficios de salud, subsidios, puntaje para las viviendas sociales, etc.).
 - Obligar a las empresas mandantes a pagar cotizaciones previsionales en el caso de que los contratistas no lo hagan.
 - Desarrollar programas de educación y difusión previsional.
- b) Disminuir los costos de administración.
 - Suprimir la cotización fija, lo que bajaría el costo para los trabajadores de menores ingresos.

- Analizar alternativamente la creación de una AFP de propiedad pública o permitir el ingreso de la banca, para aceptar afiliados con bajos costos de comercialización, colaborando además a la disminución de concentración del poder en el sistema.
 - Autorizar a agrupaciones de trabajadores (como los sindicatos) para negociar las comisiones. Así, aumentaría además su cuota de poder en el sistema.
 - Permitir al empleador negociar comisiones por todos sus trabajadores, colectivamente.
 - Licitación de la cartera de afiliados que requerirán eventualmente el aporte del Estado para obtener pensión mínima legal.
- c) Disminuir las inequidades de género.
- Homogenizar la esperanza de vida para el cálculo de las jubilaciones.
 - Estimular la permanencia de las mujeres en el trabajo más allá de los 60 años, para mejorar jubilaciones, sin quitarles el derecho a retirarse a los 60.
 - Reconocer el equivalente a un año de cotizaciones por cada hijo de una trabajadora, solo para efectos de acceder a la pensión mínima legal. Esto beneficiaría sobretodo a las trabajadoras intermitentes, como las temporeras.
- d) Aumentar el porcentaje de las cotizaciones.
- Con un 10% de aportes, no es posible lograr buenas jubilaciones.
 - El aumento debería ser gradual, asociando el incremento de las remuneraciones reales (por ejemplo, 0.5% anual por 4 años).
 - El aumento debería ser de cargo del empleador (para mantener las remuneraciones reales y para significar la corresponsabilidad del empleador en las jubilaciones de los asalariados).

Reforma Institucional⁶⁵.

Considerando que cerca de un 50% de los trabajadores necesitarán un aporte del Estado para financiar sus pensiones (mínimas legales o asistenciales), convendría diseñar una nueva institucionalidad que se ocupe especialmente de ellos. Se trata de reforzar el pilar solidario de la seguridad social, a cargo del Estado. Pudiendo tratarse de un rediseño del Instituto de Normalización Previsional.

b) Elecciones Presidenciales: Programa de Gobierno.

En el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria, actual Presidenta de la República planteó que *“hoy, gracias al esfuerzo de los 3 Gobiernos de la Concertación, los Chilenos podemos mirar el cielo con los pies bien puestos en la tierra”*⁶⁶. En él se asevera, como uno de los pilares fundamentales de su Gobierno, lo necesario de dar un salto gigante en protección social: mejores jubilaciones, un seguro de cesantía más generoso, y estándares mínimos de salud para todos. Bajo el lema “Proteger a nuestra Gente”, se desarrollan a cabalidad las temáticas bajo las cuales se ha desarrollado la investigación, y se plantean los compromisos que se asumen al respecto.

Crecer con igualdad ha sido el lema bajo el cual la concertación ha luchado desde sus orígenes, y ha sido el objetivo que nos ha mantenido unidos después de la Dictadura. Los gobiernos de la concertación prácticamente han triplicado el gasto social entre 1990 y 2005, llevándolo a representar el 70% del gasto público total, en este proceso también fueron transformándose las políticas sociales. El gobierno del Presidente Aylwin concentró sus esfuerzos en recuperar los beneficios sociales que habían sido restringidos durante la dictadura, y reconoció la existencia de grupos vulnerables como sujetos de política social; el Gobierno del Presidente Frei impulsó reformas fundamentales en educación y en la administración de justicia; y en el Gobierno del Presidente Lagos se transformaron las políticas sociales en derechos, a través del seguro de cesantía, el sistema Chile solidario, y el Plan AUGE.

65 Propuesta Fundación Chile 21.

66 Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010.

Al respecto debemos señalar que la función principal de las políticas sociales debe ser terminar con la inseguridad. En el pasado, las políticas sociales sirvieron para combatir la pobreza, satisfacer necesidades mínimas ligadas a la supervivencia, y permitir el acceso a la educación, salud o a la vivienda; ahora está llegando el momento en que las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sus propios medios. Un buen sistema de protección social genera mayor igualdad al reducir la inseguridad que afecta a muchas familias, y permite que las oportunidades sean aprovechadas por todos, acompaña a las personas a lo largo de su ciclo vital protegiendo sus primeros pasos asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de una enfermedad e invalidez, garantizando una vejez digna, y reconociendo los problemas de las personas permitiéndoles mantener un mayor control sobre sus vidas. Generar este sistema es uno de los objetivos fundamentales del nuevo gobierno de la concertación.

Delimitando la problemática de la vejez, y del sistema previsional, el programa se refiere a la “Protección de la Tercera Edad”, tema en el cual se expresa que el componente más elemental de un sistema de protección social es la protección de los ingresos en la vejez, pues si una persona no sabe cómo podrá mantenerse cuando ya no pueda trabajar en razón de la vejez o de una invalidez, esta inseguridad marcará gran parte de su vida. La vejez es un riesgo cierto, y una sociedad que no es capaz de generar los mecanismos para resolver esta incertidumbre fundamental no es una sociedad justa; la pensión es una retribución a los años de trabajo de una persona y el reconocimiento del derecho de envejecer con dignidad.

El sistema de pensiones sometido a una drástica reforma hace 25 años cuenta en la actualidad con casi 7 millones de afiliados; por su envergadura, institucionalidad y situación fiscal, ha traspasado las fronteras de la protección social. El sistema de pensiones se vincula actualmente a la factibilidad de financiamiento del conjunto de las políticas sociales, a las políticas macroeconómicas y a la situación del mercado de capitales. Por importante que sea el sistema de pensiones establecido en dicha reforma para la economía, su éxito dependerá en definitiva de su capacidad de generar beneficios justos y dignos. A 25 años de dicha reforma es posible realizar una evaluación más informada de sus logros y carencias, y la evidencia disponible indica que las promesas no se han cumplido. La cobertura del sistema previsional no ha aumentado, una alta proporción de los trabajadores

presenta lagunas en sus cotizaciones lo que significa que, de continuar así, la mayoría de los afiliados sólo podrá obtener una pensión mínima o inferior a ella por no haber reunido los requisitos de las cotizaciones; siendo los compromisos fiscales por bonos de reconocimiento y garantía estatal a las pensiones mínimas, muy superiores a los originalmente estimados. Los problemas surgen de fallas importantes en los supuestos claves sobre como se comportarían los afiliados dentro del nuevo sistema y una inadecuada estructuración de sus pilares fundamentales, y para corregir estas fallas, el programa de gobierno plantea que no es necesario reemplazarlo, pero sí reformarlo.

“En Chile estamos a tiempo de hacer una reforma del sistema previsional, pues este aún no alcanza su plena madurez, pero tampoco podemos esperar, pues si no introducimos reformas ahora, no será posible evitar serios problemas para los actuales afiliados cuando llegue el momento de su jubilación; la reforma previsional es un acto de responsabilidad con la actual generación de trabajadores chilenos. Esta será la principal reforma social que impulsaremos en el próximo gobierno.”⁶⁷

A la reforma previsional, se le ha denominado en este documento una reforma ciudadana pues se escuchará a todos los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos y a la ciudadanía; con este objeto se conformará un Consejo para la Reforma, integrado por expertos en la materia, que recibirá los antecedentes, testimonios y propuestas aportados por diversos actores. Este Consejo desarrollará su trabajo cumpliendo un mandato específico: elaborar propuestas para aumentar la capacidad del sistema de pensiones de proteger efectivamente a los trabajadores de los riesgos asociados a la vejez y a la invalidez. En primer lugar, reconociendo que la causa fundamental de los bajos niveles de pensiones que hoy se proyectan es la escasa acumulación de cotizaciones deberá proponer medidas que aumenten la regularidad y densidad de esas cotizaciones. Esto requiere enfrentar el desafío de incorporar a los trabajadores independientes al sistema y reducir drásticamente las lagunas previsionales de los trabajadores activos, en especial de las mujeres y los jóvenes. En segundo lugar deberán eliminar las actuales discriminaciones que el sistema genera en contra de las mujeres y los trabajadores de menores ingresos, representadas por una relación entre pensión y remuneración proporcionalmente menor a la

67 Ídem anterior.

que obtienen otros trabajadores. En tercer lugar deberá identificar las medidas que eleven el rendimiento de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores, esto significa reducir los costos de administración y las comisiones que cobran las AFP, aumentar la competencia en el sistema y elevar la rentabilidad de fondos, sin comprometer sus niveles de riesgo.

Un componente fundamental de esta reforma, según el programa de gobierno, será estructurar y consolidar un pilar solidario del sistema, este pilar representa la seguridad y los estándares mínimos que la sociedad le garantiza a sus miembros menos afortunados. Finalmente el Consejo deberá proponer las medidas que estime necesarias para asegurar la sustentabilidad financiera de la reforma del sistema de pensiones, esto significa que si la reforma propuesta requiere de un mayor aporte de recursos fiscales, tal propuesta deberá también incluir las medidas tributarias necesarias para su financiamiento.

La reforma previsional es un proyecto central del actual gobierno, del éxito de esta reforma dependerá el bienestar futuro de las actuales generaciones de trabajadores. La reforma previsional demostrará la capacidad de nuestro sistema político para legislar pensando en los intereses del país y con una perspectiva de largo plazo; la importancia de esta reforma también se probará en su capacidad de dar soluciones a los problemas que enfrentan los pensionados de hoy (particularmente el millón de chilenos que hoy tienen una pensión igual o inferior a la mínima y la de los adultos mayores y discapacitados que hoy carecen de pensión).

c) Nuevo Gobierno: Las primeras medidas y la constitución de la Comisión de Reforma.

Al asumir el nuevo Gobierno de la Concertación, con una Mujer encabezándolo por primera vez en nuestro país, se vislumbraba que grandes cambios vendrían. Tal y como se señaló en su programa de gobierno, sus proyectos emblemáticos salieron a la luz en su primer mes de Gobierno. Entre ellos, y para este trabajo el más importante, es la reforma Previsional a través de la constitución del Consejo para la Reforma, como su principal proyecto en el Área Social. Anunciando la conformación de este Consejo, se dio el inicio a este proceso, la labor fundamental de éste será elaborar las propuestas orientadas a resolver los principales problemas del sistema previsional actual, la entidad está encabezada por el ex Director de Presupuesto, Mario Marcel, y conformada por expertos de alto perfil técnico.

Catorce personas integrarán junto a Mario Marcel el consejo asesor que definirá las líneas de la reforma al sistema previsional. Así, los integrantes de la Comisión Asesora de la Reforma Previsional son: Harold Beyer, del Centro de Estudios Públicos; David Bravo; Axel Christensen; Regina Clark; Álvaro Clarke; Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo; Martín Costabal, ex ministro de Augusto Pinochet; Margarita Errázuriz; Alejandro Ferreiro, ex superintendente; Augusto Iglesias; Alejandra Mizala; Andrea Repetto; Jaime Ruiz-Tagle; Andreas Uthoff⁶⁸.

*"Este va a ser un consejo asesor, su misión será elaborar un informe, propuestas que serán sometidas a la consideración de las autoridades políticas, las que en definitiva van a ser las responsables en articular iniciativas de reforma, dejar probidades, conducir las reformas administrativas y legales para materializarla"*⁶⁹.

El 15 de junio del 2006, la comisión deberá entregar un borrador que servirá de base para el informe final de la Comisión, que deberá estar lista el próximo 30 de junio. El documento será la base del análisis del comité interministerial que integran, entre otros, Hacienda, Trabajo, la Secretaría General de la Presidencia y el Sernam; ellos deberán elaborar el proyecto de ley de la Reforma Previsional que el Gobierno deberá enviar al Congreso, a partir del segundo semestre de este 2006. El esquema que se utilizará es de audiencias, donde el comité recibirá a distintos organismos sociales que van desde la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), hasta los integrantes de la comisión de las AFP; estos últimos, a través del Presidente de la Asociación de AFP han señalado que *"les da garantía el nivel técnico de todas las personas, sin calificación política. Muchas personas son de Gobierno y otras son de oposición, pero son personas que conocen profundamente el tema previsional y que están seguros que serán capaces de elaborar las ideas que sean necesarias para mejorar el sistema previsional"*⁷⁰.

Está claro que con la reforma se quiere estructurar un conjunto de rectificaciones a un sistema que tiene su valor, pero que no está respondiendo plenamente a la aspiración de su propia configuración desde el punto de vista de la cobertura, de las pensiones que está

68 Ver Anexo n° 29, Perfiles de Integrantes de la Comisión para la Reforma, Pág. 173.

69 Michelle Bachelet, Presentación Comisión para la Reforma, Palacio de la Moneda, 17 Marzo 2006.

70 Guillermo Arthur, Presidente de la Asociación de AFP.

dando y ofreciendo, de algunas inequidades que produce particularmente hacia la mujer, y de su sustentabilidad. Hay un diagnóstico bastante compartido sobre dónde están los problemas, pero es muy probable que el tipo de solución no sea muy compartido. Es la misión de este Consejo lograr el mayor grado de acuerdo respecto de las ideas para rectificar y mejorar el sistema. La idea de esta Comisión no es generar un debate respecto de la legitimidad o no del sistema. Nadie pretende sustituir a las AFP, ni volver al antiguo sistema, pues la crítica es hacia el sistema, y las AFP son parte del sistema, y no son lo único malo. Las AFP han tenido una rentabilidad interesante, probablemente bastante superior al de otras industrias, pero no está del todo cerrado el dato que eso pueda incluso mejorar; además hay otra dificultad adicional, y es que existe un amplio margen de trabajadores que no están en el sistema y hay trabajadores que estando en el sistema, no están en condiciones de alcanzar un fondo suficiente para una pensión. La construcción de un mecanismo de solidaridad parece ser una idea que vale la pena discutir, lo que importa en este aspecto es que la sociedad y el mundo deben dejar de pensar que al hablar de solidaridad nos referimos a acciones puntuales, sino que nos referimos a una conducta más sistemática.

CAPITULO XI

CONCLUSIONES

Es una preocupación de orden mundial el tema de la seguridad social, y están desarrollándose diversas alternativas de solución dependiendo de la comunidad en que se resuelve la denominada “crisis del estado de bienestar”. Las combinaciones para definir políticas en la materia son múltiples, y dependerán de la calidad del debate en que se centren los actores y el grado de legitimidad y apropiación que tenga la ciudadanía con estos temas. Si bien es cierto que el sistema antiguo que gatilló los cambios no es una alternativa, y hay pocos que desean volver al pasado, no es menor la comprensión de los problemas que se intentó resolver en su minuto, por lo que la historia y sus antecedentes debiera ser parte de la reflexión sin discusión. Se aprecia una necesidad urgente de ampliar el sistema, ya que el Estado se debe hacer cargo de un número creciente de personas que son marginadas o automarginadas del sistema privado de pensiones, por las razones que se han expuesto precedentemente.

Hoy en día existe una preocupación evidente y una disconformidad creciente con los resultados de la aplicación de la reforma previsional ocurrida hace veinticinco años atrás. Las pensiones que entregan las Administradoras de Fondos de Pensiones no han cumplido las expectativas de sus afiliados, que frecuentemente han tenido ingresos medios y cierta calidad de vida durante su vida laboral activa, la que se ha visto fuertemente resentida cuando han pasado engrosar las filas de los trabajadores pasivos, con sueldos reducidos y mínimos. Es decir, la función previsional que es vista como un colchón que amortigua el cambio de las personas una vez que dejan de trabajar, se ha transformado en una delgada capa que no protege frente a las necesidades corrientes y a las que las personas están acostumbradas, lo que provoca frustración e implica en una cantidad importante de casos tener que volver en condiciones precarias a trabajar para complementar ingresos.

Entre los antecedentes expuestos, respecto del modelo de prestaciones y beneficios, sin duda la década de los 80 marca un hito en nuestro país, ya que representa un antes y un después de la instalación pionera que tuviéramos a principios del siglo XX. Es verdad que se han hecho ajustes al sistema desde su creación, pero lo parcial de éstos y lo cerrado de las reflexiones que han resuelto la toma de decisión pública, mantiene un estado de cosas

que permite legitimarlo. Las cifras, aunque agregadas, muestran un mundo de exclusiones que no se condice con la exitosa receta del “sistema de pensiones chileno”, marca registrada por el Banco Mundial en numerosos países, evidencia problemas profundos de inequidad, donde ha primado el afán de lucro, con altas comisiones y costos elevados de administración, entre otros aspectos que están siendo examinados con mayor rigor.

Quizás uno de los problemas soslayados es la escasa legitimidad del sistema AFP's, ya que en su origen el sistema se impuso en un escenario autoritario y no democrático, por lo que su adopción adolece de fallas profundas, al no ser un concepto apropiado por la ciudadanía sino que impuesto por los militares. En este sentido, la deuda que mantiene la sociedad chilena en esta materia, se centra en que no hemos sido capaces de instalar la idea fundamental de Solidaridad, tanto a nivel intergeneracional (entre padres e hijos) como intrageneracional (aquellos que tienen más hacia los que tienen menos recursos).

Por eso resulta pertinente estudiar y discutir el rol del Estado, en términos de hacer universal el derecho previsional, con una pensión básica para todos aquellos que la requieran, partiendo de la base que el sistema privado complementa un nivel general de bienestar al que aspira el total de la población.

Los antecedentes demográficos y económicos permiten señalar que estamos frente a un cambio importante en nuestra vida nacional, por una parte, la población en Chile se caracteriza por el envejecimiento, y por otra, enfrenta los cambios profundos en las condiciones de trabajo. Así tenemos en general, un leve descenso del desempleo en América Latina 11,1% en 2003 a 10,5% en 2004, pero sigue manteniéndose la preocupación de los organismos internacionales, por un fenómeno creciente en nuestra sociedad como es el deterioro de la calidad de los empleos.

Si bien estamos enfrentados a un escenario de reactivación o recuperación económica, éste no se ha traducido en una mejoría sustantiva de la situación laboral en muchos países de la región. Según cifras de la OIT, en su panorama laboral 2004, el mayor empleo entre 1990 y 2003 se debe al auge de la informalidad, de cada 10 nuevas personas ocupadas, 6 trabajan en el sector informal y por ende están desprotegidas. En términos de cobertura en seguros, sólo 5 de cada 10 nuevos asalariados tiene acceso a la seguridad social, y por grupos

vulnerables la situación se hace más dramática. Entre las mujeres por ejemplo, la desocupación es 1,4 veces más elevada que el de los hombres y entre los jóvenes, continúan siendo los más afectados por la falta de trabajo, duplicando el desempleo total.

Este tipo de fenómenos nos lleva a concluir que en este nuevo escenario internacional y nacional, la institucionalidad, las reglas y los controles existentes hoy son insuficientes para asegurar este bien público. Además de los temas de cobertura y competencia en el sistema privado no se restringen únicamente a cuestiones técnicas.

Hoy en día los que cotizamos no tenemos una cultura previsional, estamos participando de un sistema con reglas de mercado, pero con una profunda ignorancia de nuestros derechos y de nuestras obligaciones, para con nosotros mismos y con la sociedad, no internalizando que nuestras vidas serán más largas que las de nuestros padres, o que las expectativas de vida ya no son tan simples en un mundo globalizado, por lo que un desafío para las actuales generaciones de trabajadores activos es aminorar el castigo para los actuales cotizantes y presionar por cambios que modifiquen una lógica desigual.

El mercado de pensiones privado funciona y las AFP's han sido un aporte a la economía y el crecimiento del país, representando flujos de inversiones importantes, pero existe consenso amplio en la necesidad de aplicar reformas de tercera generación y esas correcciones es necesario plantearlas desde una visión integrada de la cuestión económica pero también de la política social, abriendo paso a una realidad laboral que no está adecuadamente sintonizada con los requerimientos de protección esperados.

Cuando nuestro país comienza a vivir momentos auspiciosos y esperanzadores, para muchos trabajadores que no se atreven a jubilar por las bajas pensiones que obtendrían, iniciándose un todavía incipiente pero esperado debate acerca de una Reforma Previsional, resulta prudente considerar algunas dificultades y desafíos que el proceso que se avecina deberá enfrentar. En primer lugar habrá de enfrentarse con el voluntarismo de muchos con derecho a opinar sin el conocimiento adecuado sobre el gran tema de la seguridad social, ni de cómo funcionan los sistemas de pensiones, sin olvidar a aquellos que sin formular planteamientos y aportes serios, realistas y al contrario, carentes de todo fundamento técnico, asumirán actitudes populistas en aras de sacar provecho político personal. En ese

sentido son preferibles las pequeñas antes que las grandes comisiones para estudiar este tipo de reformas.

Por ahí, se han escuchado ya algunas opiniones desinformadas que pretenden reducir el problema previsional en Chile al nivel de las pensiones mínimas de los ingresos más bajos y de las altas comisiones que cobran las AFP por administración. En el mismo sentido, algún parlamentario ha “denunciado” el hecho de que las AFP discriminan al hacer diferencias en pagar o no el seguro de sobrevivencia (pensión) al cónyuge sobreviviente si se trata de la viuda pero no se paga al viudo, salvo que este sea inválido. Allí tenemos un claro ejemplo de populismo e intención de obtener notoriedad pública porque todos sabemos, y con mayor razón los parlamentarios, en primer lugar que no son las AFP las que pagan el seguro de invalidez o sobrevivencia, sino una compañía aseguradora, pero en cualquier caso no son las instituciones las que discriminan sino la Ley y está precisamente en manos del poder legislativo cambiarla.

Un capítulo especialísimo lo constituye en esa línea, el daño previsional que afecta a 160.000 chilenos traspasados a las AFP con un bono de reconocimiento calculado sólo en base a un tercio de sus remuneraciones reales y que al jubilar obtienen menos de la mitad de la pensión de otros de su misma renta y antigüedad que permanecieron en el INP, y alrededor de una tercera parte de su último sueldo transformándose en pobre con el solo hecho de jubilar.

En general se produce una contradicción e incoherencia que ha hecho impopular al sistema de AFP creado supuestamente para otorgar mejores pensiones al verificarse en el hecho, en muchos casos precisamente lo contrario resultando muy superiores las que otorga el sistema antiguo, con lo cual el nuevo régimen creado por el DL 3.500 ha fracasado en uno de sus objetivos más importantes.

La reforma deberá hacerse cargo de situación de los temporeros, de los trabajadores transitorios, de su imposibilidad de pensionarse no sólo en el actual sistema, sino también en el antiguo, no olvidemos la inexistencia de pensión proporcional, el todo o nada de la exigencia de las 800 semanas, de las 1040 y de la llamada “Densidad” en que a pesar de reunir suficiente tiempo de imposiciones previsionales no puede obtenerse pensión si tiene

determinada edad más allá del mínimo legal para jubilar. Luego deberá contemplar solución al problema de los bonos de reconocimiento mal calculados que son miles y miles en el país afectando gravemente las pensiones resultantes, en donde existía un plazo sólo de dos años para efectuar reclamos.

Otro gran riesgo que se deberá enfrentar es el del inmovilismo, postergación y oído sordo, frente a correcciones y problemas puntuales que son urgentes y que existen en uno y en otro sistema, bajo el argumento de estar debatiéndose una Reforma Previsional que por lo demás nadie sabe en que podrá consistir ni si se lograrán o no los consensos necesarios suficientes. Como sabemos, una reforma implica la definición de modelos o sistemas pero los problemas puntuales y detalles se van arreglando sobre la marcha, recordemos que al régimen de pensiones de las AFP se le han efectuado más de 900 modificaciones desde la dictación del DL 3500.

Como están las cosas, nos vemos tentados a pensar en la restitución del sistema solidario de reparto permitiendo la desafiliación de las AFP de todos los trabajadores que lo deseen y su retorno al INP. Sin embargo no podemos perder de vista la perspectiva de las cosas y debemos considerar necesariamente que el nuevo sistema de pensiones actualmente vigente es un negocio para las AFP y puede resultar un negocio también para el Estado Chileno y no ha de resultar fácil reemplazar aquello. De hecho muchas propuestas interesantes han sido invariablemente rechazadas por el Gobierno de turno bajo el argumento de ser inviábiles “porque podrían desestabilizar el sistema”. (Alrededor del 40% del fondo de pensiones se invierte en instrumentos del Estado).

Por ello no resulta alocado plantear la posibilidad de considerar la coexistencia de ambos sistemas, así como existe en salud y educación, un sistema de pensiones público, solidario, de reparto (INP) y otro privado de capitalización individual (AFP), con libertad de opción.

En ambos sólo habría que concentrarse en efectuar correcciones puntuales en la dirección de evitar la pobreza jubilatoria e instalar de una vez por todas el concepto de justicia previsional, de lo contrario se corre seriamente el riesgo de prolongar por años y años un largo debate sobre materias muy complejas en las que existen muchos intereses corporativos y contrapuestos, dificultades para lograr consensos incluso a nivel de los

propios gremios y sindicatos y finalmente por tratar de arreglarlo todo con una gran reforma, no se arregle nada, no se consigan avances reales y efectivos para la gente y todo termine siendo sólo un espejismo y tema de debates estériles.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberto Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana Cornejo (2001): Reformas a los Sistemas de Pensiones y los desafíos de la dimensión de Género. Serie Población y Desarrollo (CELADE).
- Alberto Arenas de Mesa. El Sistema De Pensiones En Chile: Resultados Y Desafíos Pendientes, 1999.
- Arellano, José Pablo, Políticas Sociales y Desarrollo, Chile 1924-1984, Santiago, 1985 CIEPLAN.
- Arenas de Mesa, Alberto: Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. (Dic. 2000).
- Asociación Gremial de Administradora de Fondo de Pensiones.
- CENSO 2002. INE 2003
- De Castro, Sergio y otros. El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno. CEP 1992
- Diarios de circulación nacional.
- Durand, Paul: La política contemporánea y la seguridad social. Madrid 1999. Ed. Madrid.
- Esping – Andersen. The three Worlds of Welfare Capitalism. Policy Press. Cambridge. 1990.
- Esping – Andersen. Welfare Status in Transition. Sage Publications. Londres. 1996.
- Hardy Clarissa (editora). “Equidad y Protección Social”. LOM Ed.2004. Santiago.
- Hill, Michael. Understanding Social Policy. 5ta Edición. Blackwell Publishers. Oxford. 1996.
- Huneeus C. “El Régimen de Pinochet” Ed. Sud Americana 2000. Santiago
- López, Diego. 2004. Legislación Laboral y Resultados Económicos. Instituto de Asuntos Públicos.
- Marshall, T.H. Citizenship and Social Class. Oxford University Press. 1950.
- Mensaje Presidencial. Ricardo Lagos Escobar, 2001.
- MIDEPLAN, documento “El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional” Mayo 2000. Santiago.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003. El Trabajo y la Protección Social en Chile 2000- 2002.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Observatorios Laborales.
- Montero, Cecilia y Morris, Pablo. El impacto de la Globalización en los Mercados Laborales - 2002.
- Morgado, Emilio. 1999. Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado del trabajo. CEPAL.

- Navarro, Vincent: Neoliberalismo y Estado de Bienestar. Barcelona 1997. Editorial Ariel.
- Olea, Alonso: Instituciones de Seguridad Social -Madrid ed. Madrid
- Piñera, José: El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional. Ed.Zig-Zag. Chile 1991.
- Piñera, José: La revolución Laboral en Chile. Editorial Zig-Zag. Chile año 1990
- Primera Encuesta de Protección Social: Historia Laboral y Seguridad Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Riesco, Manuel: Chile, Sistema de AFP., principales problemas y algunas propuestas de solución. CENDA 2003
- Ritter, Joseph: El estado social y su origen. Madrid 1999. Editorial Madrid 112
- Rossanvallon, Pierre. La nueva cuestión social- Repensar el Estado. Ed. Manantial 1995
- Ruiz-Tagle, Jaime: Reforma al nuevo Sistema de Pensiones en Chile. Análisis de propuestas Unidad de Estudios prospectivos MIDEPLAN, Santiago 2001
- Ruiz-Tagle, Jaime: Reformas a los Sistemas de Pensiones en los países del MERCOSUR y Chile, Santiago, 2000 PROSUR.
- SAFP : Evolución del Sistema Chileno de Pensiones N° 3 (1981-1997), Santiago
- Stiglitz Joseph: Un nuevo análisis de la Reforma de las Pensiones, diez mitos sobre los Sistemas de Seguridad Social. Banco Mundial 1999
- Stiglitz, Joseph: El malestar en la globalización. (Traducción de Carlos Rodríguez B. Ed Taurus 2002
- Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones: El Sistema chileno de Pensiones, Santiago, 1996 tercera edición
- Superintendencia de Valores y Seguros Circular N° 491 y 465, 25 de Marzo de 1985
- Suplementos Estadísticos Dic. 2003- 2004 INP.
- Uthoff, Andras: Desafíos de los sistemas de pensiones en América Latina. CEPAL, Diciembre 2003.
- Valdés, Salvador: Las comisiones de las AFP, ¿caras o baratas? CEP; 199
- Wormald, Guillermo y Jaime Ruiz-Tagle, 2000 OIT (106), serie exclusión social MERCOSUR.
- www.safp.cl

ANEXOS

- **ANEXO N° 1**

1. Cronología: hitos de la seguridad social

1832 : creación de la Junta de Beneficencia y Salud encargada del funcionamiento de los establecimientos hospitalarios y de formular la política de salubridad;

1855: promulgación de la ley de pensiones por muerte, para los militares;

1858: creación de la Caja de Ahorros de Empleados Públicos para propender al bienestar de sus componentes;

1865: promulgación del código de Comercio

1888: promulgación del código de Minería, que reglamentaba las relaciones entre patronos y obreros;

1906: promulgación de la Ley sobre Habitaciones Obreras, que fijó normas de higiene y salubridad de las habitaciones existentes y de fomento a la edificación de viviendas para los trabajadores;

1918: la creación de la Caja de Previsión Social de los trabajadores de los FF.CC.;

1924: promulgación de la ley sobre contrato de trabajo que fija la jornada de ocho horas, prohíbe el trabajo infantil, limita el trabajo de las mujeres y crea la Inspección del Trabajo; la ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

1925: la Constitución Política de 1925 incorpora por primera vez los derechos sociales en el ámbito de las garantías constitucionales

1925: se crea la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), que otorga seguro social y derecho a desahucio a todos los empleados del gobierno, personal de educación y entidades autónomas y se funda la Caja de Previsión de los Empleados Particulares (EMPART).

1930: en este año se elabora la legislación que regula los sistemas de pensiones que está contenida en diversos estatutos. Los más importantes son: el DFL N° 1.340, bis, de 1030, régimen de empleados públicos; la Ley 10.383, régimen del seguro social para los obreros y la Ley 10.475 régimen del seguro social para los empleados particulares.

1937: se promulgan las leyes de la asignación familiar y los beneficios por cesantía del sector de empleados particulares; comienza la subdivisión de la EMPART con la creación de la Caja de Previsión de la Marina Mercante, que establece pensiones para los oficiales y empleados de esa actividad;

1941: se promulga la Ley de jubilaciones para los empleados de los hipódromos;

1942: se crea la Caja de Accidentes del Trabajo (antes sección de la Caja Nacional de Ahorros) cuya función es cubrir el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en libre competencia con los seguros privados.

1946: el sector de los bancarios crea la Caja Bancaria de Pensiones que estableció seguro de pensiones y servicios médicos exclusivos para el personal de los bancos.

1952: se crean, a partir de la Caja del Seguro Obrero, el Servicio del Seguro Social (SSS), para atender las prestaciones monetarias de los riesgos de invalidez y muerte, y los subsidios de enfermedad y, el Servicio Nacional de Salud (SNS). Esta fue una de las reformas más importantes en la historia de la atención de salud del país. El SNS agrupó a todos los servicios médicos preexistentes, con el fin de atender a todos los trabajadores manuales y sus familiares en sus necesidades de salud individual y a toda la población en términos de salud pública. A su vez, se estableció un sistema de pensiones para los empleados particulares que complementó el esquema de fondos individuales prevaleciente. En ambos casos se reemplazó el régimen de capitalización por el de reparto. Ambas entidades dependían del Ministerio del Trabajo. Sólo en 1959 se crea aparte el Ministerio de Salud Pública.

1953: se dictan las leyes de la asignación familiar y los beneficios por cesantía del sector de trabajadores manuales. Los empleados particulares gozaban de esos beneficios desde 1937.

1961: promulgación de la Ley N° 14.688 que crea un sistema de pensiones mínimas para el SSS y la sección tripulantes de la caja de la Marina Mercante Nacional.

1963: promulgación de la Ley 15.386 que crea un fondo común de revalorización de pensiones que tiene por objeto “financiar un régimen de pensiones mínimas, compensar el deterioro sufrido por las pensiones de regímenes previsionales a causa de la desvalorización monetaria y mantener sus montos revalorizados”. Crea un sistema de pensiones mínimas para el resto de los pensionados del sector público y privado no incluidos en la Ley N° 14.688.

1967: se estableció un régimen uniforme y más amplio de protección por accidentes del trabajo (Ley 16.744). Además, se dispuso un régimen de medicina curativa de libre elección para los empleados a través de la Ley 16.781 y se crea el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), antecesor de FONASA.

1970-1973: reformas para universalizar el sistema de seguridad social, uniformizar regímenes y sanear problemas financieros. Éxito parcial en aprobación de leyes. Se promulga la Ley 17.592 de 1972 que intentó crear un seguro social general para los trabajadores independientes. Dicha ley no se aplicó durante el régimen militar y prácticamente pasó a letra muerta.

1974: el DL 307 crea el sistema de prestaciones familiares, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales y el DL 603, el de subsidio único de cesantía. Antes de eso ambos sistemas se financiaban con las cotizaciones de empleadores y trabajadores.

1975: se reducen las tasas de cotización.

1979: se produce la descentralización de los Servicios de Salud. El SNS se reestructura en 27 servicios. A partir de ese año pasa a denominarse Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS).

1980: Decreto Ley 3.500 se igualan los montos de la asignación familiar, se crea el Fondo Unico de Prestaciones Familiares (FUPF) para administrarlas; se establece un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía; se igualan las pensiones mínimas; se extienden las pensiones asistenciales (PASIS) a todos los mayores de 65 años que carecen de recursos y a los inválidos mayores de 18 años, de escasos recursos, con lo que se favorece a personas marginadas de la previsión; se uniformizan los mecanismos de reajustabilidad y los requisitos de jubilación por vejez, eliminando la concesión de pensiones por antigüedad a los civiles.

- **ANEXO N° 2.**

2. Lista de instituciones previsionales antiguo sistema

- Caja de Servicio de Seguro Social (SSS)
- Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART)
- Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sector Empleados Públicos (CANAEMPU)
- Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sector Periodistas (Periodistas)
- Caja Bancaria de Pensiones (Bancaria)
- Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco de Chile (Banco de Chile)
- Sección Previsión Social del Banco Central de Chile (Banco Central)
- Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado (Banco del Estado)
- Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Defensa)
- Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Carabineros)
- Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional: Sección Tripulantes y Operarios Marítimos (TRIOMAR)
- Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional: Sección Empleados y Oficiales (CAPREMER)
- Caja de Previsión de Empleados del Hipódromo Chile (Hipódromo Chile)
- Caja de Retiro y Previsión Social de Empleados del Club Hípico de Santiago (Club Hípico de Santiago)
- Caja de Retiro y Previsión Social del Valparaíso Sporting Club (Sporting Club)
- Caja de Retiro y Previsión Social de Empleados del Club Hípico de Antofagasta (Club Hípico de Antofagasta)
- Caja de Ahorro y Retiro de Empleados del Club Hípico de Concepción (Club Hípico Concepción)
- Caja de Previsión Social de los profesionales Hípicos de los Hipódromos Centrales (Hipódromos Centrales)
- Caja de Ahorro y Retiro de Preparadores y Jinetes de Antofagasta (Preparadores y Jinetes Antofagasta)
- Caja de Ahorro y Retiro de Preparadores y Jinetes de Concepción (Preparadores y Jinetes Concepción)

- Caja de Previsión para Empleados del Salitre (Salitre)
- Caja de Previsión Gildemeister (Gildemeister)
- Sección Especial de Previsión para los Empleados de la Compañía de Cervecerías Unidas (CCU)
- Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Consumidores de Santiago (Compañía de Gas)
- Sección Retiro de los Empleados de Mauricio Hochschild y Cía. Ltda. (Hochschild)
- Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (FF.CC)
- Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República (EE.MM. República)
- Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago (EE.MM. Santiago)
- Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso (EE.MM. Valparaíso)
- Caja de Previsión de Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias: Depto. Empleados (EE. EMOS)
- Caja de Previsión de Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias: Depto. Obreros (OO. EMOS)
- Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República (OO.MM. República)

Convenios Bilaterales sobre Seguridad Social con otros Estados

En términos generales, los Convenios Bilaterales de Pensiones suscritos por Chile, permiten a los afiliados al Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, chilenos o extranjeros, que registren cotizaciones tanto en Chile como en el otro Estado Contratante, obtener pensiones paralelas en ambos países, utilizando la totalización de períodos de seguro cuando ello sea necesario.

Cabe precisar que para el cálculo de las pensiones cada país considerará únicamente las cotizaciones enteradas en él.

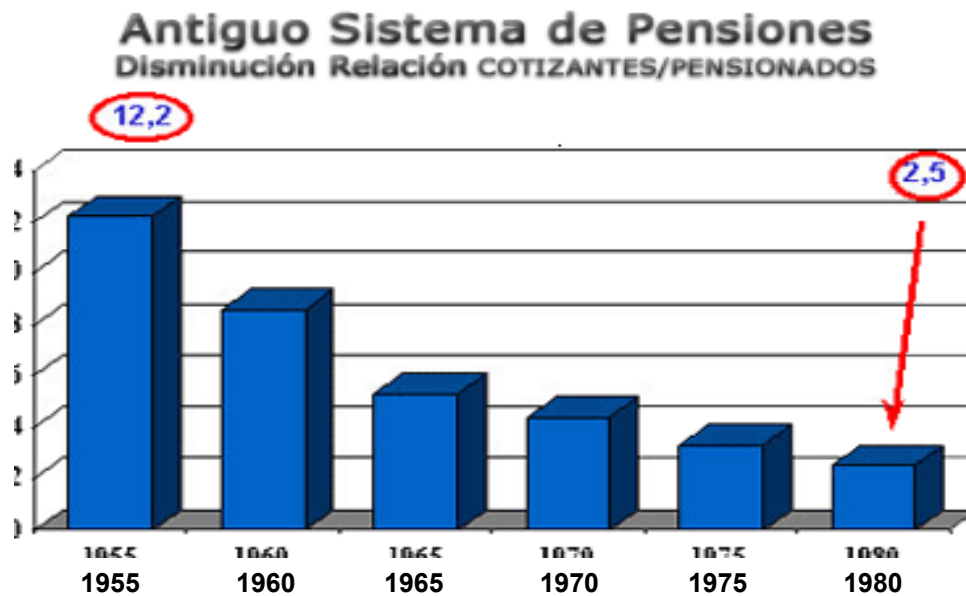
Sin embargo, en el caso que el otro Estado Contratante exija para obtener pensión un mínimo de años cotizados, se permitirá considerar los períodos cotizados en Chile, para el solo efecto de dar cumplimiento a dicho requisito.

Del mismo modo, en el caso de Chile para efectos de acceder a la garantía estatal de pensión mínima, se permitirá considerar los períodos enterados en el otro Estado, para el sólo efecto de dar cumplimiento al requisito de mínimo de años cotizados. En caso de que existan períodos simultáneos de cotizaciones en ambos Estados, en Chile se considerarán exclusivamente los períodos cumplidos de acuerdo a sus disposiciones legales vigentes.

En general estos Convenios, otorgan a los afiliados al sistema de capitalización individual, las siguientes garantías:

- Presentación de solicitudes en el Estado de residencia, para prestaciones adquiridas en el otro Estado.
- Derecho a percibir las prestaciones económicas fuera del Estado otorgante, sin exigencias de residencia ni disminución del beneficio.
- Derecho a la totalización de los períodos de seguro.
- Realización de exámenes médicos en el Estado de residencia, para acceder a pensiones de invalidez en el otro Estado.
- Establece condiciones especiales para los trabajadores desplazados en el territorio del otro Estado.
- Derecho a la asistencia de salud para los pensionados bajo la legislación de un Estado, que residan en el otro Estado en iguales condiciones que los pensionados de este último.
- Exención de la obligación de cotizar el 7% de salud a todo afiliado al Sistema de Capitalización Individual que cotice voluntariamente como independiente durante el tiempo que resida en el otro Estado.
- Las pensiones obtenidas en el otro Estado se considerarán como si correspondieran a una pensión del Antiguo Sistema para cumplir los requisitos establecidos en el artículo 17 transitorio del D.L. 3.500, para pensionarse anticipadamente en el Sistema de Capitalización Individual.

- ANEXO N° 3



- ANEXO N° 4

Gasto en pensiones y otros beneficios por tipo de sistema según tipo de gasto
1998
(En millones pesos de 1998)

Tipo de gasto	Ex - cajas	AFP	Cías. Seguros	Total
Total pensiones	1.397.443	174.750	379.754	1.951.947
Beneficios por muerte y otros	17.762	1.866		19.628
Otras prestaciones	27.391	58.088		85.479
Gastos administración	36.099	196.516		232.615
Otros*	162.905	27.983		190.888
Total	1.641.600	459.203	379.754	2.480.557

*Incluye pensiones asistenciales.

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN a partir de Superintendencia de Seguridad Social, Costo de la Seguridad Social Chilena, año 1998.

- ANEXO N° 5

**Ingresos recibidos por los sistemas previsionales por sistema según tipo de ingreso
1998**
(En millones pesos de 1998)

Tipo de ingreso	Ex - cajas	AFP	Cías. Seguros	Total
Cotizaciones	229.146	1.214.879		1.444.025
Aporte del Estado	1.666.118	9.610		1.675.728
Productos de inversión	9.095	541.875		550.970
Otros ingresos	17.388	23.058		40.446
Transferencias netas	-100.488	214.654	379.754	493.920
Total ingresos	1.821.259	2.004.076	379.754	4.205.089

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN a partir de Superintendencia de Seguridad Social, Costo de la Seguridad Social Chilena, año 1998.

- ANEXO N° 6

**Distribución de la fuerza de trabajo no afecta al D.L. 3.500 según caja de afiliación
1998**

Sector y Caja	Total	Porcentaje
Sector privado	189.614	86,1
-EMPART	33.634	15,3
-SSS Ley 10.383	116.496	52,9
-SSS Ley 15.386	35.638	16,2
-Resto	3.846	1,7
Sector público	30.621	13,9
-CANAEMPU	27.286	12,4
-Resto	3.335	1,5
Total	220.235	100,0

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN a partir de Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1998

- ANEXO N° 7

**Distribución de la fuerza de trabajo no afecta al D.L. 3.500 por sexo
según caja de afiliación
1998**

Sector y Caja	Total				Mujer/hombre %
	Total	Hombre	Mujer	s/clasif	
Total	220.235	102.749	82.744	34.742	80,5
Sector privado	189.614	90.816	69.061	29.737	76,0
EMPART	33.634	20.205	7.548	5.881	37,4
SSS	116.496	65.799	34.259	16.438	52,1
SSS Trab. Casa part	35.638	2.859	27.001	5.778	944,4
Resto	3.846	1.953	253	1.640	13,0
Sector público	30.621	11.933	13.683	5.005	114,7
CANAEMPU	27.286	11.250	13.457	2.579	119,6
Resto	3.335	683	226	2.426	33,1

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN a partir de Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1998

- ANEXO N° 8

**Distribución de la fuerza de trabajo no afecta al D.L. 3.500 por vínculo laboral
según caja de afiliación
1998**

Caja	Cotizantes		Independientes / dependientes %
	Dependientes	Independientes	
Total	173.541	46.714	26,9
-EMPART	32.365	1.947	6,0
-SSS	108.530	43.644	40,2
Otras	1.604	-	-
-CANAEMPU	26.986	931	3,4
-Otras	3.655	192	5,3

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN, a partir de Anexo Estadístico del INP, 1998

- ANEXO N° 9

**Remuneración promedio de los cotizantes del INP según Caja
1998**

Sector y Caja	Número	Remuneraciones	Remuneración
		Totales anuales (En pesos 1998)	Promedio mensual (En pesos 1998)
Total	220.235	350.483.949.000	132.617
Sector privado	189.614	238.591.340.000	104.858
-EMPART	33.634	65.558.847.000	162.432
-SSS	152.134	162.883.639.000	89.222
-Resto	3.846	10.148.854.000	219.901
Sector público	30.621	111.892.609.000	304.509
-CANAEMPU	27.286	101.533.661.000	310.091
-Resto	3.335	10.358.948.000	258.844

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN, a partir de Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1998

- ANEXO N° 10

**Número de pensionados por tipo de sistema
según tipo de pensión
1998**

Tipo de pensión	Sistema		Total
	AFP	Cajas*	
Vejez edad	71.172	304.179	375.351
Vejez anticipada	106.181	159.821	266.002
Invalidez	21.998	143.025	165.023
Viudez	41.799	258.656	300.455
Orfandad	44.945	64.988	109.933
Otras	4.137	59.602	63.739
Total	290.232	990.271	1.280.503

*Incluye las pensiones de gracia pagadas por la Tesorería

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN, a partir de Superintendencia de AFP,
Boletín Estadístico n° 148, 1998

Superintendencia de Seguridad Social, Estadísticas mensuales, 1998

- ANEXO N° 11

Distribución de las jubilaciones y pensiones del sistema antiguo según caja de previsión 1998
(Número y porcentaje)

Caja	Número	Porcentaje
I. INP	849.400	85,8
EMPART	128.357	13,0
CANAEMPU	120.627	12,2
SSS Ley 10.383	450.751	45,5
SSS Ley 15.386	40.900	4,1
Sub total	740.635	74,8
Otras	108.765	11,0
II. Uniformados	135.205	13,7
CAPREDENA	83.020	8,4
DIPRECA	52.185	5,3
III. Tesorería	5.666	0,6
Todas	990.271	100,0

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN, a partir de Superintendencia de Seguridad Social, Estadísticas de la Seguridad Social, 1998

- ANEXO N° 12

Número y valor promedio mensual de las jubilaciones y pensiones del sistema antiguo según tipo de pensión 1998
(En pesos de 1998)

Tipo de pensión	Número	Valor promedio mensual
Antigüedad	159.821	245.219
Vejez	304.179	72.955
Invalidez	143.025	108.707
Otras jubilaciones	41.685	200.753
Viudez	258.663	82.129
Orfandad	64.990	65.783
Montepío	359	143.000
Otras sobrevivencia	12.287	58.891
Otras	5.262	67.208
Total	990.271	113.046

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN, a partir de Superintendencia de Seguridad Social, Estadísticas de la Seguridad Social, 1998

- ANEXO Nº 13

**COBERTURA OCUPACIONAL SEGÚN DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR
1985 – 1998**

Año	Dependientes			Independientes		
	Nº Cotizantes	Nº Ocupados	Cobertura Ocupacional	Nº Cotizantes	Nº Ocupados	Cobertura Ocupacional
	(a)	(b)	(c) = (a)/(b)	(d)	(e)	(f) = (d)/(e)
1986	1.445.218	2.861.390	50,5%	48.350	1.001.460	4,8%
1987	1.623.004	2.968.920	54,7%	52.611	1.032.370	5,1%
1988	1.721.642	3.142.790	54,8%	50.729	1.142.650	4,4%
1989	1.866.443	3.218.370	58,0%	51.186	1.245.050	4,1%
1990	1.913.625	3.289.630	58,2%	47.922	1.235.900	3,9%
1991	2.067.533	3.359.400	61,5%	50.840	1.271.270	4,0%
1992	2.246.132	3.541.460	63,4%	51.721	1.335.970	3,9%
1993	2.314.073	3.723.620	62,1%	52.655	1.385.670	3,8%
1994	2.380.946	3.687.460	64,6%	55.320	1.435.300	3,9%
1995	2.432.456	3.746.840	64,9%	57.077	1.427.570	4,0%
1996	2.497.019	3.849.860	64,9%	51.343	1.448.820	3,5%
1997	2.601.682	3.915.240	66,5%	59.923	1.464.950	4,1%
1998	2.560.158	3.887.660	65,9%	59.458	1.544.690	3,8%
Fuentes:						
(a) y (d) 1986-1997: Superintendencia de AFP (1998).						
1998: Superintendencia de AFP (1999).						
(b) y (e) 1986-1995: Instituto Nacional de Estadísticas (1997).						
1996-1998: Instituto Nacional de Estadísticas (1998 y 1999).						

- ANEXO N° 14

RENTABILIDAD FONDOS DE PENSIONES Y CTAS. INDIVIDUALES: 1981-1998 (%)

Año	Tasa Real Anual de las Cuentas Individuales(*)		Tasa Promedio Real Anual de los Fondos de Pensiones
	10 UF (US\$311)	30 UF (US\$934)	
1981(**)	-5,2	3,2	12,9
1982	15,8	23,6	28,5
1983	14,7	18,5	21,3
1984	-0,1	1,9	3,6
1985	10,1	11,3	13,4
1986	9,9	10,7	12,3
1987	4,0	4,4	5,4
1988	5,6	6,0	6,5
1989	6,3	6,6	6,9
1990	15,4	15,6	15,6
1991	23,5	23,9	29,7
1992	0,9	1,1	4,0
1993	14,4	14,6	16,0
1994	11,2	11,5	17,8
1995	-4,4	-4,1	-2,5
1996	1,0	1,7	3,5
1997	1,7	2,6	4,7
1998	-3,5	-3,0	-1,1
Promedio			
1981-1998(***)	6,6	8,3	11,0
1990-1998	6,3	6,7	9,3

- ANEXO N° 15

NUMERO DE AFILIADOS, % DE COTIZANTES EN RELACIÓN A LA FUERZA DE TRABAJO Y % DE PARTICIPACIÓN EN EL PIB DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL. 1981-1989

Año	Afiliados	% cotizantes con relación a fuerza de trabajo ocupada	% del PIB
1981	1.400.000	s/d	0.8
1985	2.283.830	44.1	10.3
1989	3.470.845	51.3	17.7

- ANEXO N° 16

NUMERO DE COTIZANTES POR TIPO Y SEXO

TIPO - SEXO	2000	2001	2002	2003
DEPENDIENTES	2.685.772	2.768.763	2.793.697	2.914.619
Masculino	1.708.027	1.754.039	1.754.796	1.832.375
Femenino	977.173	1.014.714	1.033.004	1.082.232
Sin Información	572	10	5.897	12
INDEPENDIENTES	61.801	66.731	69.724	68.186
Masculino	37.332	40.280	41.863	41.266
Femenino	24.314	26.311	27.765	26.906
Sin Información	155	140	96	14
TOTAL	2.747.573	2.835.494	2.863.421	2.982.805
Masculino	1.745.359	1.794.319	1.796.659	1.873.641
Femenino	1.001.487	1.041.025	1.060.769	1.109.138
Sin Información	727	150	5.993	26

- ANEXO N° 17

NUMERO DE AFILIADOS POR TIPO Y SEXO

TIPO - SEXO	2000	2001	2002	2003
DEPENDIENTES	6.123.159	6.257.974	6.530.642	6.784.801
Masculino	3.544.562	3.589.652	3.728.128	3.829.925
Femenino	2.574.983	2.668.306	2.794.625	2.954.856
Sin Información	3.614	16	7.889	20
INDEPENDIENTES	157.032	169.682	177.849	194.550
Masculino	89.200	96.087	101.605	108.882
Femenino	67.472	73.422	76.115	85.640
Sin Información	360	173	129	28
TOTAL	6.280.191	6.427.656	6.708.491	6.979.351
Masculino	3.633.762	3.685.739	3.829.733	3.938.807
Femenino	2.642.455	2.741.728	2.870.740	3.040.496
Sin Información	3.974	189	8.018	48

- ANEXO N° 18

CONCENTRACIÓN DE AFILIADOS EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES
1981-1990

	1981	1985	1988	1990
3 AFP más grandes	67	62	64	66
4 AFP más grandes	76	74	15	75
5 AFP más grandes	82	83	84	83
6 AFP más grandes	87	89	88	87

- ANEXO N° 19

Variables	TCP cotizan	TCP no cotizan	E.E. y O.O.
Observaciones	196.372	891.160	3.652.697
Edad	46	44	37
Escolaridad	11	9	11
Ingreso medio	\$ 476.536	\$ 240.964	\$ 253.190
Oficios en porcentaje de Total			
Directores y Gerentes	22,25%	16,17%	1,42%
Adm. Pública	0,01%	0,00%	0,16%
Profesionales	9,20%	2,62%	11,81%
Técnicos	2,31%	1,85%	3,75%
Empleados nivel medio	16,80%	16,37%	33,01%
Agricultura, Pesca	6,38%	16,23%	5,23%
Const. Mecánica y Metalurgia	15,64%	14,98%	10,06%
Operadores	20,57%	17,36%	14,36%
Trabajadores no calificados	6,91%	14,42%	20,20%

Fuente: CASEN 2000

- ANEXO N° 20

COBERTURA OCUPACIONAL SEGÚN DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR: 1985-1998

Año	Dependientes			Independientes		
	N° Cotizantes (a)	N° Ocupados (b)	Cobertura Ocupacional (c) = (a)/(b)	N° Cotizantes (d)	N° Ocupados (e)	Cobertura Ocupacional (f) = (d)/(e)
1986	1,445,218	2,861,390	50.5%	48,350	1,001,460	4.8%
1987	1,623,004	2,968,920	54.7%	52,611	1,032,370	5.1%
1988	1,721,642	3,142,790	54.8%	50,729	1,142,650	4.4%
1989	1,866,443	3,218,370	58.0%	51,186	1,245,050	4.1%
1990	1,913,625	3,289,630	58.2%	47,922	1,235,900	3.9%
1991	2,067,533	3,359,400	61.5%	50,840	1,271,270	4.0%
1992	2,246,132	3,541,460	63.4%	51,721	1,335,970	3.9%
1993	2,314,073	3,723,620	62.1%	52,655	1,385,670	3.8%
1994	2,380,946	3,687,460	64.6%	55,320	1,435,300	3.9%
1995	2,432,456	3,746,840	64.9%	57,077	1,427,570	4.0%
1996	2,497,019	3,849,860	64.9%	51,343	1,448,820	3.5%
1997	2,601,682	3,915,240	66.5%	59,923	1,464,950	4.1%
1998	2,560,158	3,887,660	65.9%	59,458	1,544,690	3.8%

Fuentes:

(a) y (d) 1986-1997: Superintendencia de AFP (1998).

1998: Superintendencia de AFP (1999).

(b) y (e) 1986-1995: Instituto Nacional de Estadísticas (1997).

1996-1998: Instituto Nacional de Estadísticas (1998 y 1999).

- ANEXO N° 21

Cobertura de Independientes en el Sistema Previsional

Año	AFILIADOS INDEPENDIENTES			COTIZANTES INDEPENDIENTES			MERCADO POTENCIAL	COBERTURA	
	AFP	INP (*)	TOTAL	AFP	INP (*)	TOTAL	Cotizantes Independientes (**)	C1	C2 (***)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(3)/(7)	(6)/(7)
1985	93.732	76.569	170.301	n.d.	76.569	76.569	-	-	-
1986	106.198	73.434	179.632	48.350	73.434	121.784	824.350	21,8%	14,0%
1987	112.880	71.545	184.425	52.611	71.545	124.156	888.910	20,7%	14,0%
1988	117.064	69.221	186.285	50.729	69.221	119.950	970.560	19,2%	12,4%
1989	121.511	61.104	182.615	51.186	61.104	112.290	1.033.530	17,7%	10,9%
1990	123.795	63.818	187.613	47.922	63.818	111.740	1.042.250	18,0%	10,7%
1991	128.111	59.311	187.422	50.840	59.311	110.151	1.063.490	17,6%	10,4%
1992	132.709	57.141	189.850	51.721	57.141	108.862	1.107.370	17,2%	9,8%
1993	136.045	52.257	188.302	52.657	52.257	104.914	1.171.790	16,1%	9,0%
1994	142.011	49.814	191.825	55.320	49.814	105.134	1.219.680	15,7%	8,6%
1995	149.260	51.393	200.653	57.077	51.393	108.470	1.233.420	16,3%	8,8%
1996	152.379	52.054	204.433	51.343	52.054	103.397	1.255.520	16,3%	8,2%
1997	156.140	48.971	205.111	59.923	48.971	108.894	1.266.820	16,2%	8,6%
1998	156.782	46.722	203.504	59.458	46.722	106.180	1.354.730	15,0%	7,8%
1999	163.740	45.219	208.959	62.999	45.219	108.218	1.322.490	15,8%	8,2%
2000	157.032	44.488	201.520	61.801	44.488	106.289	1.342.250	15,0%	7,9%
2001	169.682	42.319	212.001	66.731	42.319	109.050	1.401.190	15,1%	7,8%
2002	177.849	41.076	218.925	69.725	41.076	110.801	1.441.850	15,2%	7,7%
2003	194.550	40.991	235.541	68.186	40.991	109.177	1.507.170	15,6%	7,2%

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
Encuesta Nacional del Empleo. INE.
Anuario Estadístico 2003. INP.
PrimAmérica Consultores S.A.

- ANEXO N° 22

Número de Cotizaciones Obligatorias Pagadas

MES EN QUE SE DEVENGARON

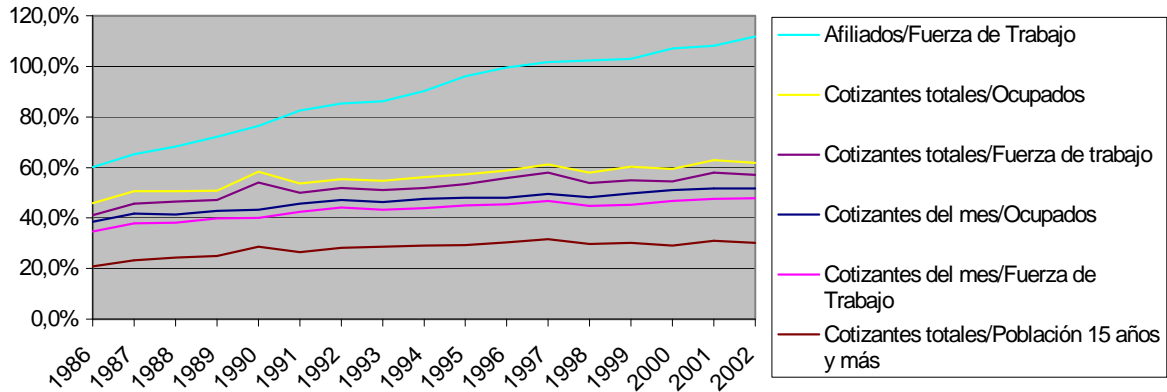
Tipo de Afiliado que Origina la Cotización

Tipo de Cotización Pagada	Activos	Rezagos	Pasivos	Total	%
Total del mes	3,254,506	303,900	67,284	3,625,690	
Incluyendo: Declaradas	139,032	52,252	3,129	194,413	
Pagadas	3,115,474	251,648	64,155	3,431,277	100.0%
Incluyendo: Por el mes anterior	2,863,402	210,236	57,364	3,131,002	91.2%
Por otros meses	252,072	41,412	6,791	300,275	8.8%
% Pagadas	90.8%	7.3%	1.9%	100.0%	

Fuente: SAFF

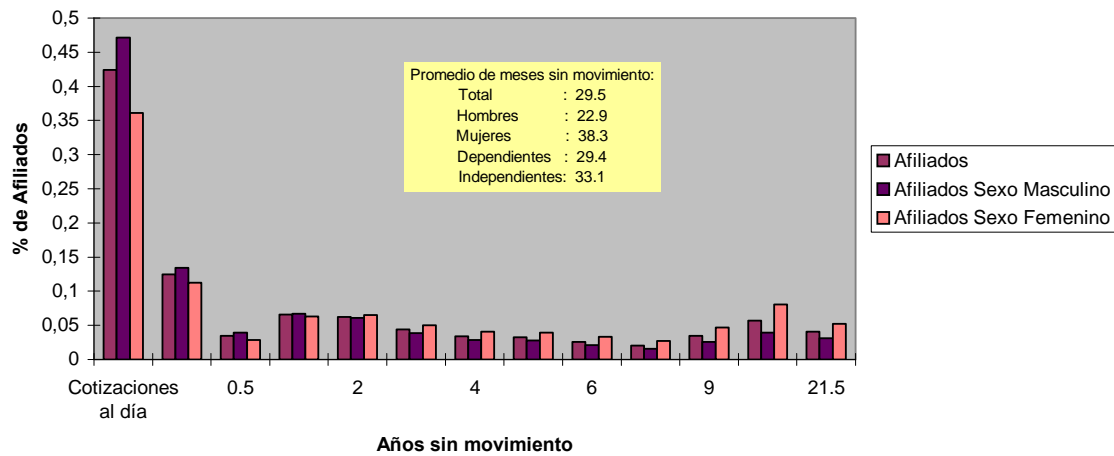
- ANEXO N° 23

Cobertura Previsional, Total País, Ambos sexos, 1986-2002



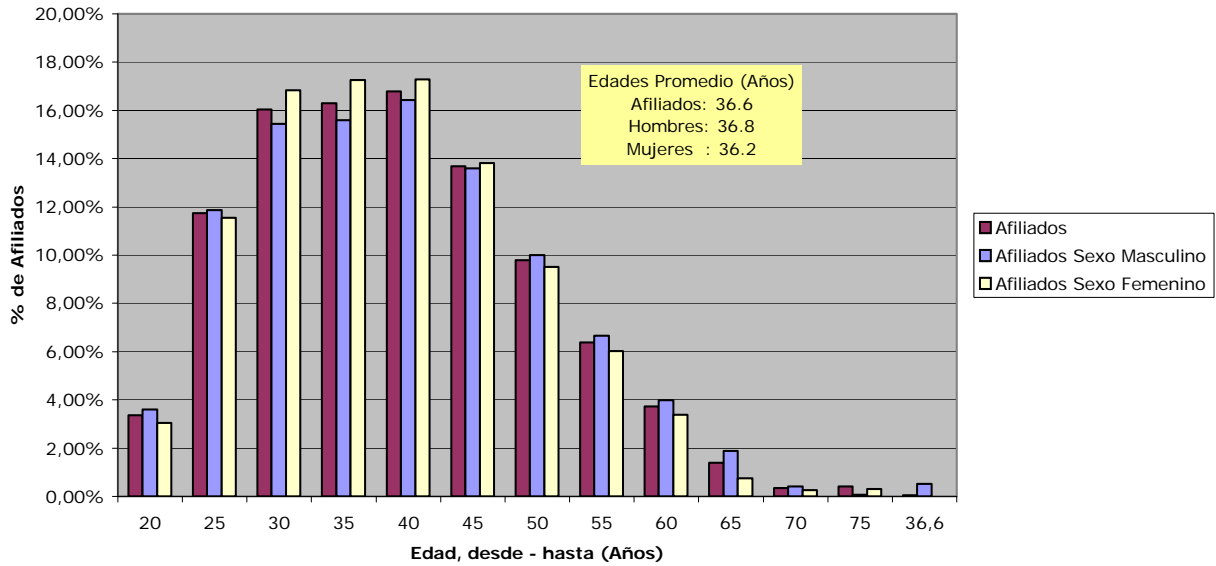
- ANEXO N° 24

Histograma del Movimiento de la Cuenta de Capitalización Individual (Diciembre 2002)



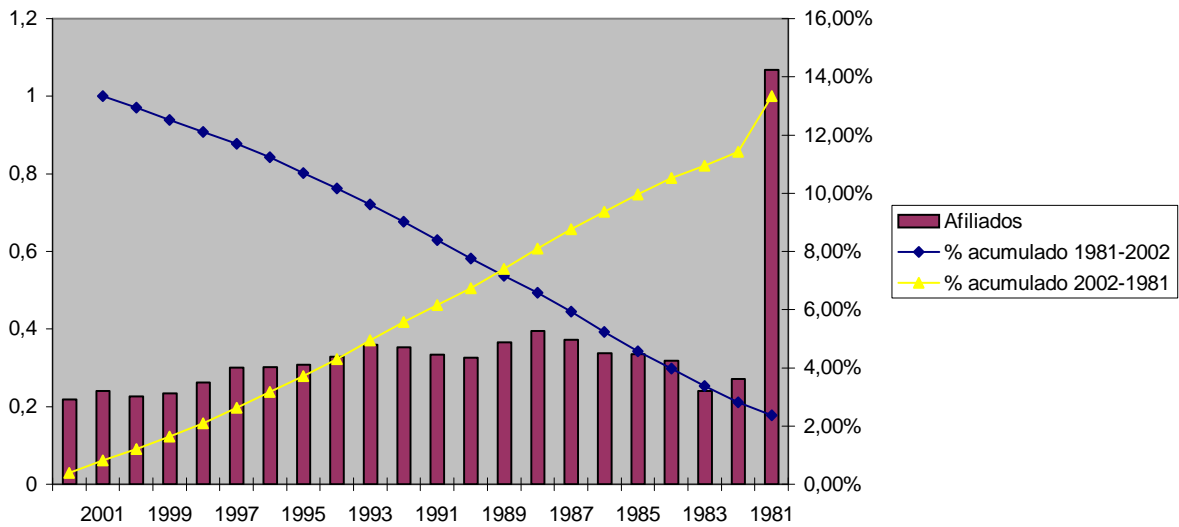
- ANEXO Nº 25

Histograma de Edades: Afiliados por Tipo y Sexo



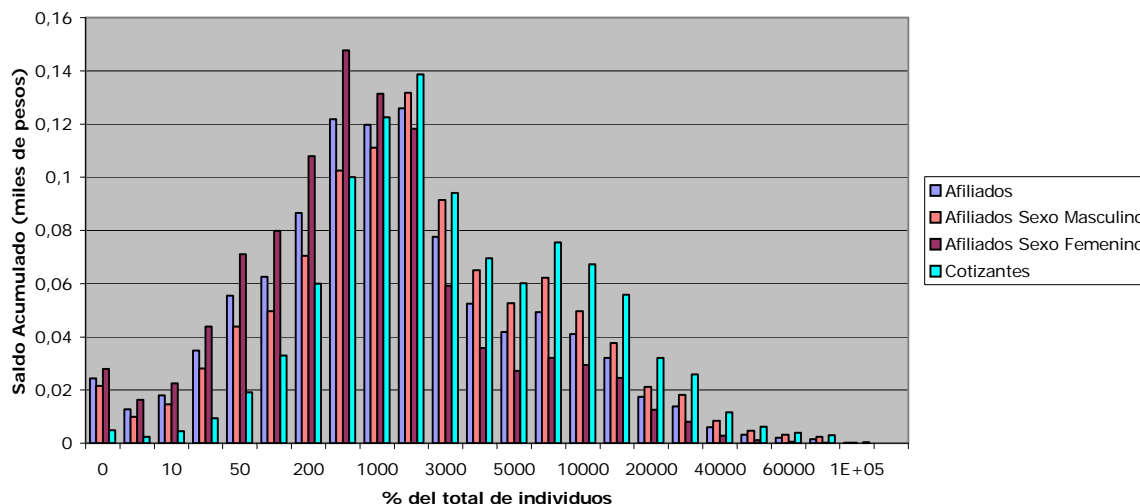
- ANEXO Nº 26

Histograma de Fecha de Afiliación: Afiliados(1981-2002) □ □ □ □



- ANEXO N° 27

Histograma de Saldos en la cuenta Individual, Afiliados por sexo, Cotizantes (Diciembre 2002)



- ANEXO N° 28

**NÚMERO DE COTIZANTES E INGRESO IMPONIBLE
PROMEDIO POR TIPO Y SEXO (1)
(Al 31 de Diciembre de 2002)**

TIPO Y SEXO	NÚMERO DE COTIZANTES	INGRESO IMPONIBLE PROMEDIO (\$)
DEPENDIENTES	2.793.677	308.872
Masculino	1.757.842	323.534
Femenino	1.035.805	283.982
S/I	30	589.793
INDEPENDIENTES	69.725	181.469
Masculino	41.911	193.224
Femenino	27.786	163.725
S/I	28	194.392
TOTAL	2.863.402	305.770
Masculino	1.799.753	320.500
Femenino	1.063.591	280.841
S/I	58	398.910

FUENTE: Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes.

(1) Corresponde al número de afiliados activos que cotizaron en Diciembre de 2002, por remuneraciones devengadas en Noviembre de 2002.

- ANEXO N° 29

AREA	NOMBRE	DESEMPEÑO	PERFIL
EX PERSONEROS DE GOBIERNO	Jaime Ruiz Tagle	Sociólogo	Trabajaba en la Secretaría General de la Presidencia, Antes dirigió el Programa de Economía del Trabajo, Es doctor en sociología de la Universidad de Lovaina, su trabajo "La Cobertura previsional, y el acceso a la pensión mínima" fue uno de los ocho documentos que se discutieron en el Seminario sobre AFP que organizó Expansiva. Allí advierte que la garantía estatal a la pensión mínima subirá de \$46,8 miles de millones en 2005, a \$84,9 miles de millones el 2010, lo que constituye "un pesado y creciente fardo para las finanzas publicas". Por eso apoya el proyecto de crear un Fondo de Reserva Previsional. Además propone elevar la cobertura con la creación de un estímulo y facilitar el acceso a la pensión mínima garantizada.
	Regina Clark	Abogada	Experta en seguridad social con perspectiva de género. Ex Fiscal del INP ha escrito que "la necesidad de una nueva reforma (al sistema de seguridad social) requiere de un rol activo del Estado" y considera que "la mujer mayor es la más desprotegida, candidata a pensiones mínimas o asistenciales y, si no encaja en ninguna de las categorías, queda sin pensión". Su propuesta pasa por una política fiscal que se financiará vía impuestos para garantizar prestaciones universales. "no se trata de una pensión mínima, sino de reconocer un pilar público solidario, que será un derecho de todas las personas".
	Alejandro Ferreiro	Abogado	Fue Superintendente de AFP y Valores y Seguros. Ha señalado que cuando se creó el sistema en 1980 no hubo razones conceptuales, sino prácticas -fiscalización, ante todo- para permitir a los independientes no cotizar. Pero hoy, con sistemas informáticos que facilitan el control se debería "avanzar hacia una obligatoriedad". Más que preocuparse por la concentración de la industria, cree que se debe velar porque no haya colusión, abuso de posición dominante, estructuras oligopólicas y reducción de competencia, para que los beneficios de dicha concentración lleguen a los cotizantes. Un pilar de su discurso es incorporar formulas que ayuden a subir las rentabilidades y con eso las pensiones futuras. Por ello ha sido partidario de reformar el mercado de capitales para generar incentivos a las inversiones.
	Álvaro Clarke	Ingeniero Comercial	Ex Superintendente de Valores y Seguros, hoy socio de la clasificadora de riesgo ICR, ha destacado la importancia de ampliar los límites de inversión en el exterior de las AFP. "Deberían estar más focalizados en lo que es calce de monedas que respecto de fijar límites específicos de inversión en el extranjero. Soy partidario de eliminar esa restricción y focalizarse en fijar límites por emisor. Es mucho más sano para el portafolio del Fondo de pensiones".
ACADEMICOS	Andrea Repetto	Profesora titular del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile	Titulada de la Universidad Católica y doctorada en el MIT ha hecho eco de las voces que sugieren elevar la edad de jubilación de las mujeres. "Un sistema de capitalización individual pone en desventaja a quienes se insertan de manera discontinua en el mercado laboral, lo que se exagera en el caso de las mujeres por el hecho de que vivimos más años y tenemos una menor edad de jubilación. La brecha de ingresos entre hombres y mujeres crece después de la jubilación, la propuesta de elevar la edad de jubilación intenta disminuirla". Y, con ciertas características, cree que el sistema de licitaciones de cartera "permitiría una caída de las comisiones y un mayor salario líquido para los trabajadores".
	David Bravo	Director del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile	Estudio en la Católica, realizó estudios de postgrado en Harvard y más tarde ficho en el Instituto de Economía de la Universidad de Chile. Desde ahí desarrolló una encuesta presentada el 2004 que demuestra el pobre reconocimiento de los afiliados a las AFP sobre el sistema y la escasa densidad de cotizaciones de éstos en su historia laboral. Ha criticado a las AFP por invertir en "manada" y no competir por los clientes. Fue uno de los asesores de la precandidata DC, Soledad Alvear, quien propuso reducir el periodo obligatorio que un trabajador debe cotizar para acceder a la pensión mínima y dar acceso a la pensión mínima equivalente al tiempo trabajado a quienes no alcancen dicho periodo.
	Alejandra Mizala	Directora del CEA de la Universidad de Chile	Ingeniera Comercial con Mención en Economía ha estudiado el comportamiento del mercado laboral femenino, y es desde este foco donde se espera que aporte a la comisión.

AREA	NOMBRE	DESEMPEÑO	PERFIL
EX EJECUTIVOS DE AFP	Martín Costabal	Director de Empresas	Miembro del equipo que creó el sistema de AFP y ex gerente general de Hábitat, señaló en el aniversario 25 de la industria "Es un error asumir que el sistema prometió un cierto perfil de resultados y pasarle la cuenta ahora". Sobre la baja cobertura ha dicho que "en Chile hay una informalidad laboral y que ese es un problema del mercado del trabajo. La alternativa es hacer obligatorias las cotizaciones a los trabajadores independientes, pero eso trae un problema grande de fiscalización". No es partidario de que los Bancos directamente entren al sistema. No ve grandes ganancias en aumentar el límite de inversión en el exterior de las AFP.
	Agusto Iglesias	Socio de la Consultora Primamérica	Master en Economía de la UCLA, trabajo durante 7 años en el Departamento de Estudios de la AFP Hábitat, fue asesor previsional de Joaquín Lavín en la última campaña. "Si al final el monto que se acumula no es suficiente para financiar una pensión al menos equivalente a la mínima, y se cumple con las condiciones requeridas, el pensionado recibe el monto que está garantizado; si puede financiar más que la mínima, recibirá un complemento con un tope". Propuso un subsidio a las cotizaciones para las rentas exentas del pago de impuestos que se suma al ahorro propio. Además es partidario de premiar la permanencia de los afiliados, con el cobro de menores comisiones.
	Axel Christensen	Asset Management	Ingeniero Civil de la Universidad Católica y MBA de Stanford, fue gerente de inversiones de CUPRUM, y hoy es gerente de desarrollo de Moneda. Ha señalado que es hora de otorgarles a las AFP una mayor autonomía es sus políticas de inversión. También promueve que los fondos de pensiones tomen una posición proactiva en los gobiernos corporativos.
CENTROS DE INVESTIGACION	Andreas Uthoff	Director de la División Social de la CEPAL	Partidario de abrir la administración de los fondos de pensiones a otros actores y propone organizar a los afiliados, por ejemplo, a través de los sindicatos, para que tengan mayor poder de negociación. Fue uno de los técnicos que colaboraron con Bachelet durante la campaña y la elaboración de la reforma previsional que se comenzó a gestar cuando era candidata. "Estamos heredando un modelo de protección social para ricos, y otro para pobres. El sistema debe entregar derechos básicos garantizados, por lo que es necesario establecer un acuerdo social sobre el tipo de sociedad que deseamos y la carga tributaria que eso requiere", dijo el año pasado en un seminario sobre el sistema.
	Harald Beyer	Centro de Estudios Públicos	Es Economista y trabaja como investigador y coordinador del CEP. Fue miembro del comité económico de Sebastián Piñera. Ha señalado que los problemas con el sistema de fondos de pensiones, más que por su estructura, se explican por fallas en el mercado laboral. "La baja densidad de las cotizaciones hay que corregirla mejorando la tasa de empleo". Es partidario de aumentar la edad de jubilación de las mujeres a 65 años para incrementar las pensiones y, por el lado de la discusión sobre la falta de competencia en el mercado de las AFP, ha dicho que el tema se puede resolver separando la administración de la gestión financiera.
	Rossana Costa	Libertad y Desarrollo	Antes de ser nombrada miembro del consejo asesor para afinar la reforma previsional, la economista del instituto Libertad y Desarrollo (LyD) dijo que esperaba una reforma "sensata" para el sistema previsional chileno. En más de una ocasión ha propuesto que, por ejemplo, bancos y otras instituciones se dediquen a administrar. "Hay que estar abiertos a discutir la ampliación de actores en el sistema previsional, pero primero hay que resolver todo el aspecto regulatorio, es decir, como evitar los conflictos de interés, los subsidios cruzados, etc." señaló.
	Margarita María Errázuriz	Comunidad Mujer	Socióloga de la Universidad Católica preside la fundación Comunidad Mujer, es directora de Prohumana y se ha especializado en estudios sobre el aporte de la mujer en la sociedad. Como expositora en seminarios sobre la participación de la mujer en el mercado laboral ha tocado tangencialmente el tema previsional. Reconoce que la mayoría de las mujeres que trabajan lo hacen en el mercado informal y ha hecho hincapié en que apenas el 45% de las mujeres que trabaja, cotiza.