

**TECANA AMERICAN UNIVERSITY**  
**Accelerated Degree Program**  
**Doctorate of Sociology**  
**in**  
**Latin American Social–Political Analysis**



**EL SISTEMA CHILENO DE PENSIONES. ESTUDIO Y  
ANALISIS DE SUS CARACTERISTICAS Y RESULTADOS**

**JORGE A. PEÑA AGUILAR**  
**C. I. 6.126.741**

Por la presente juro y doy fe de que soy el único autor del presente informe y que su contenido es consecuencia de mi trabajo, experiencia e investigación académica.

**Por Academic Direction: Dr. Jesús Rivas Zabaleta**

**Por Academic Staff: Prof(a) Yajaira de Arizmendi**

**Caracas, Marzo de 2007**

## **DEDICATORIA**

A Roberto, mi hijo, por ser como es.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Roberto, mi hijo, quien una vez más ha mostrado su solidaridad.

Mi agradecimiento a Fernando Romo, amigo de la Superintendencia de AFP de Chile, quien siempre estuvo dispuesto a proporcionarme su ayuda desinteresada.

**TECANA AMERICAN UNIVERSITY**  
**Accelerated Degree Program**  
**Doctorate of Sociology**  
Marzo-2007

**EL SISTEMA CHILENO DE PENSIONES**  
**ANALISIS DE SUS CARACTERISTICAS Y RESULTADOS**

**JORGE A. PEÑA AGUILAR**

**RESUMEN**

El objetivo del trabajo consiste en la descripción, análisis de las características y de los resultados, en 25 años de funcionamiento, del sistema de pensiones privado de capitalización individual que está vigente en Chile desde 1981. En un sistema de reparto, se evalúa de manera permanente la sustentabilidad financiera del mismo, mientras que en un sistema de capitalización individual, la atención está centrada en su capacidad de pagar beneficios adecuados, y eso es algo que ha estado en cuestión prácticamente desde los inicios de la vigencia del sistema chileno, de modo que realizar una evaluación de los resultados del mismo es por demás pertinente. Para dar cumplimiento a tal objetivo, se presentan y analizan los antecedentes de tal sistema, vale decir, los sistemas que precedieron al actual, así como las razones y el momento de su cambio y el marco conceptual fundamental necesario para abordar su estudio. Se realiza la presentación y análisis del sistema actualmente vigente, y se destacan los resultados más relevantes del mismo, tomado en consideración aspectos tales como la cobertura, las ganancias de las empresas administradoras de los fondos de pensiones, el gasto público, el rol del Estado, los problemas de género, entre otros. Se finaliza con las conclusiones que se consideran más relevantes derivadas de la realización del estudio.

**Palabras clave:** Chile, reforma, antecedentes, sistema de pensiones, capitalización individual, Estado, administradora de fondos de pensiones, cobertura, rentabilidad, cotizaciones, resultados.

**TECANA AMERICAN UNIVERSITY**  
**Accelerated Degree Program**  
**Doctorate of Sociology**  
Marzo-2007

**EL SISTEMA CHILENO DE PENSIONES**  
**ANALISIS DE SUS CARACTERISTICAS Y RESULTADOS**

**JORGE A. PEÑA AGUILAR**

**ABSTRACT**

The subject matter is the description, analysis of the characteristics and results, in 25 years of operation, of the system of private pensions of individual capitalization that is effective in Chile since 1981. It shows and analyses the system antecedents, the conceptual bases necessary to approach the study and the most important results are presented. In a distribution system, its financial support is evaluated permanently, while as in a system of individual capitalization, the attention is centered in its capacity to pay adequate benefits, and this fact has been an issue practically from the beginnings of the use of the Chilean system, so that to make an evaluation of its results is pertinent. In order to give fulfillment to this objective, the antecedents of such system are presented and analyzed, that is, the systems that preceded to the present one, as well as the reasons and the moment of their change, and a fundamental conceptual frame necessary to undertake their study. It is made the presentation and analysis of the actual pension system, and the most relevant results are highlighted, taken in consideration aspects such as the cover, the profits of the companies that manage the retirement funds, the public cost, the rol of the State, the gender problems, among others. It is ended with the conclusions that are considered more important derived from the accomplishment of the study.

**Key words:** Chile, reform, antecedents, system of pensions, individual capitalization, State, administrator retirement funds, cover, yield, quotations, results

## ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria .....	ii
Agradecimientos .....	iii
Resumen .....	iv
Abstract .....	v
Índice general .....	vi
Indice cuadros .....	X
Indice de gráficos .....	xiii
Introducción .....	13
CAPITULO I .....	5
EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN .....	5
1. Planteamiento del problema .....	6
2. Justificación de la investigación .....	9
3. Delimitación de la investigación .....	11
4. Objetivos de la investigación .....	11
4.1. Objetivo general .....	11
4.2. Objetivos específicos .....	11
CAPITULO II .....	13
EL MARCO TEÓRICO .....	13
1. Antecedentes sociopolíticos .....	14
2. Bases teóricas: el concepto de seguridad social .....	16
3. Principios básicos de un sistema de seguridad social .....	20
3.1. Universalidad subjetiva .....	20
3.2. Universalidad objetiva .....	21
3.3. Integralidad o suficiencia .....	21
3.4. Uniformidad .....	21
3.5. Solidaridad .....	21

3.6. Subsidiaridad.....	21
4. Modalidades de sistemas de seguridad social .....	22
4.1. Mecanismos privados de protección .....	22
4.1.1. La modalidad de formación privada de capital mediante el ahorro .....	23
4.1.2. La modalidad del seguro individual .....	24
4.2. Instrumentos institucionales de protección .....	25
4.2.1. El régimen o modelo de la asistencia social .....	25
4.2.2. El régimen o modelo de cobertura universal.....	26
4.2.2.1. El régimen o modelo de caja nacional de previsión.....	26
4.2.2.2. El régimen o modelo de seguro social .....	27
4. Alternativas de organización de un sistema institucional de pensiones.....	32
4.1. Régimen financiero .....	33
4.1.1. Capitalización completa o método de prima media general .....	34
4.1.2. Método de reparto o de capitalización nula .....	34
4.1.3. Capitalización parcial o método de prima media escalonada .....	34
4.2. Las fuentes de financiamiento.....	35
4.3. La administración de los sistemas de seguridad social: pública o privada ....	36
CAPÍTULO III.....	40
MARCO METODOLÓGICO.....	40
1. El tipo de investigación.....	41
2. Diseño de la investigación .....	42
LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA DE PENSIONES DE LOS ORÍGENES HASTA 1980.....	44
1. Antecedentes históricos generales.....	45
2. La seguridad social en América Latina.....	48
2.1. La seguridad social anterior a 1980 en América Latina.....	48
2.2. El período de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en América Latina: 1981 en adelante.....	51
2.2.1. El modelo sustitutivo .....	53

2.2.2. El modelo paralelo .....	53
2.2.3. El modelo mixto.....	53
2.3. La seguridad social en Chile .....	54
2.3.1. La evolución del sistema de seguridad social: Antecedentes.....	55
2.3.2. La evolución de la seguridad social: 1924-1973.....	57
2.3.3. La evolución del sistema de seguridad social: 1973-1980.....	66
3. Las deficiencias del antiguo sistema previsional. Argumentos para el reemplazo por el sistema de capitalización individual .....	75
CAPÍTULO V .....	82
EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO ACTUAL .....	82
1. Las razones del cambio del sistema de seguridad social. Una nueva orientación ..	83
2. La transición del antiguo al nuevo sistema de pensiones.....	85
3. Objetivo y bases del sistema de pensiones de capitalización individual .....	89
3.1. Capitalización individual .....	89
3.2. Administración privada y conformación de los Fondos de Pensiones.....	91
3.3. Libre elección de la Administradora de Fondos de Pensiones y de Tipos de Fondos .....	92
3.4. Mecanismos de ahorro voluntario que contempla el sistema.....	94
3.4.1. El ahorro previsional voluntario (APV).....	94
3.4.2. Las cotizaciones voluntarias .....	94
3.4.3. Los depósitos convenidos .....	95
4. El ahorro de indemnización .....	96
5. El rol del Estado en el sistema de pensiones.....	98
6. La constitución del fondo de pensiones y la migración de los trabajadores al nuevo sistema .....	100
7. Prestaciones y beneficiarios en el sistema de las AFP .....	104
7.1. Tipos de pensiones .....	104
7.1.1. Pensión de vejez.....	105
7.1.2. Pensión de invalidez.....	105
7.1.3. Pensión de sobrevivencia .....	106

7.2. Modalidades de pensiones.....	110
7.2.1. El retiro programado .....	110
7.2.2. La renta vitalicia.....	111
7.2.3. La renta temporal con renta vitalicia diferida .....	112
7.2.4. La renta vitalicia inmediata con retiro programado .....	113
7.3. Pensiones mínimas que garantiza el Estado y otras garantías estatales .....	115
8. Las pensiones asistenciales .....	117
CAPITULO VI .....	119
EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA CHILENO PRIVADO DE PENSIONES .....	119
1. El gasto público en previsión social en el sistema privado de pensiones .....	120
2. Los costos de la administración del sistema de pensiones.....	124
3. La acumulación de capital y el ahorro nacional.....	126
4. Afiliación, cotizaciones y cobertura.....	131
5. El rol del Estado .....	135
6. Empresarios y trabajadores .....	138
7. Concentración del mercado de AFP y utilidades obtenidas.....	140
8. Rentabilidad del Fondo de Pensiones y de las cuentas de capitalización individual .....	145
9. Las pensiones y los pensionados. La densidad de las cotizaciones .....	148
10. Incremento de la inequidad de género .....	152
11. La desaparición o erosión del principio de la solidaridad.....	154
12. La propuesta de la Comisión Asesora Presidencial para la reforma del sistema de pensiones. Una síntesis .....	158
CAPÍTULO VII .....	164
CONCLUSIONES .....	165
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	169

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Alternativas de configuración de un Sistema de Pensiones .....	33
Cuadro 2: Afiliados al sistema previsional 1930- 1983 .....	61
Cuadro 3: Estructura de Ingresos y Egresos de la Seguridad Social .....	62
Cuadro 4: Pensiones y Asignación Familiar .....	71
Cuadro 5: Pensiones, numero y valor promedio mensual .....	72
Cuadro 6: Tipos de Fondos y límites en inversión de renta variable .....	93
Cuadro 7: Composición de los aportes de empleados y empleadores .....	102
Cuadro 8: Beneficiarios con derecho a pensión y monto de las pensiones expresado como porcentaje del ingreso .....	109
Cuadro 9: Modalidades de pensiones .....	113
Cuadro 10: Pensiones mínimas de vejez e invalidez .....	116
Cuadro 11: Número de Pensiones asistenciales según tipo de Prestación, 1990- 2005	117
Cuadro 12: Activos de los fondos de pensiones por año .....	127
Cuadro 13: Inversiones de los Fondos de Pensiones en sociedades anónimas de Chile .....	130
Cuadro 14: Características de los Trabajadores Dependientes e Independientes....	133
Cuadro 15: Características de los distintos tipos de trabajadores independientes...	134
Cuadro 16: Numero de afiliados y cotizantes por AFP y totales: diciembre 2005..	140
Cuadro 17: Resultados de las AFP período enero-diciembre 2005 .....	144
Cuadro 18: Rentabilidad anual de los Fondos de Pensiones .....	145
Cuadro 19: Rentabilidad de los Fondos de Pensiones de las AFP año 2005.....	146
Por Administradora y Tipo de Fondos .....	146
Cuadro 20: Balance General 1981-2000 .....	147

Cuadro 21: Número y monto promedio en UF de las pensiones pagadas en el sistema provisional (a dic de cada año) .....	151
Cuadro 22: Distribución de pensionados de vejez, sobrevivencia y asistencial .....	152
Cuadro 23: Salarios, asignación familiar y gasto social público, 1970-2002.....	158

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución de los activos de los fondos de pensiones .....	128
Gráfico 2: Inversión por Sector Institucional .....	129
Gráfico 3: Inversión en Acciones por Sector Económico al 31/12/05 ..	130
Gráfico 4: Estructura del actual sistema previsional .....	162
Gráfico 5: Estructura del sistema previsional propuesto .....	162

# **INTRODUCCIÓN**

En Chile, entre la década de 1920 y la de 1970 surgió y se desarrolló un sistema de seguridad social y un sistema de pensiones que se inscribía en la concepción de reparto y prestaciones definidas.

Una serie de razones, que algunos atribuyen a problemas de administración, envejecimiento de la población, dificultades financieras, entre otras, determinó que el problema de la reforma estuviese planteado mucho antes de cuando efectivamente se llevó a cabo la misma, aún cuando no había acuerdo acerca de las causas que la hacían necesaria, ni tampoco, cuál debía ser el sentido y contenido de los cambios en el sistema.

La proliferación de regímenes especiales con beneficios diferenciales y discriminatorios, además de los problemas financieros, llevó a que el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) presentara un proyecto de ley de Reforma Previsional, que no fue aprobado en el Congreso Nacional.

Esta reforma, en todo caso, no planteaba la capitalización como solución, sólo intentaba modificar los parámetros clave a fin de ordenar el sistema. Es evidente que en el contexto sociopolítico de ese momento alterar el sistema de reparto, e incluso los privilegios existentes, era algo que, como en efecto sucedió, no contó con el apoyo político necesario.

Finalmente, va a ser el gobierno militar que se había instaurado en 1973 mediante un golpe de Estado, el que en 1980 dicta un Decreto Ley que crea un nuevo sistema de seguridad social y de pensiones que entra en vigencia en mayo de 1981. Este nuevo sistema, impuesto sin discusión alguna con la sociedad, se funda en los principios de ortodoxia neoliberal que adoptó el régimen autoritario.

El sistema de pensiones que implantó el régimen autoritario crea las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entidades privadas, cuyo único giro legal es la administración de los ahorros que forzosamente deben realizar los trabajadores con la finalidad de constituir un fondo privado individual que le permita percibir una pensión, en función de los ahorros que haya logrado acumular, cuando se presenten las contingencias de vejez o invalidez, o sobrevivencia si fallece y hay familiares con derecho a cobrar la pensión que corresponda.

El sistema de pensiones que el gobierno militar implantó en 1981, rápidamente concitó el interés internacional, especialmente de parte de los sectores empresariales. Pronto fue evidente que era un buen negocio para quienes manejaban los fondos que los trabajadores obligadamente debían ahorrar.

Sin embargo, más recientemente fue surgiendo cierta preocupación respecto de la real capacidad del sistema de capitalización privada individual de otorgar pensiones adecuadas y suficientes a sus afiliados. En efecto, algunos indicadores estaban señalando que el objetivo previsional no se estaba cumpliendo a cabalidad.

Parece necesario considerar, que Chile, como todos los países de la región, tiene un mercado laboral en el cual la informalidad y el autoempleo, entre otras causales, tienen un impacto negativo sobre la acumulación de fondos previsionales.

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio que permita evaluar los resultados de los 25 años de funcionamiento que el sistema de pensiones chileno tiene, especialmente en relación con lo que es su fin fundamental, es decir, el cumplimiento a la protección de la vejez, invalidez y sobrevivencia en términos de garantizar que esas contingencias sean afrontadas por quienes las sufren con los recursos económicos suficientes.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en el primer capítulo se plantea el problema de la investigación y su justificación, así como los objetivos (general y específicos), y la delimitación del estudio.

En el segundo capítulo se comienza por presentar una breve reseña histórica a fin de contextualizar, desde el punto de vista sociopolítico, los antecedentes relativos al problema del estudio a nivel general, de América Latina y de Chile. Seguidamente, se describen y examinan algunos conceptos básicos de la seguridad social. A continuación, se revisan los diversos instrumentos o técnicas de los cuales dispone la sociedad para proporcionar prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia – las tres ramas que integran el nuevo sistema de pensiones chileno --, incluyendo las formas privadas de previsión. Por último, se aborda el tema de las diferentes alternativas de organización de un sistema institucional de pensiones en lo relativo a régimen financiero, fuentes de financiamiento y entidades administradoras.

El capítulo III contiene el marco metodológico, señalando el tipo de estudio que se realiza, así como el diseño del mismo. La particular importancia de este capítulo viene dada porque en el mismo se expresa y sostiene cómo se planteó y realizó la investigación, vale decir, explicita los aspectos que le dan validez y confiabilidad al estudio. Igualmente, se expresa el tipo de investigación de que se trata, así como el plan o estrategia que guía y orienta el proceso investigativo una vez que el problema a investigar ha sido planteado.

En el capítulo IV se describe y analiza la seguridad social y el sistema de pensiones en Chile, desde los orígenes hasta 1980. En el capítulo V se describe y analiza el sistema de pensiones actualmente vigente.

En el capítulo VI se efectúa una evaluación de los 25 años de funcionamiento del sistema de pensiones, finalizando éste con una breve referencia al Informe que ha sido presentado a la Presidenta de la República por la Comisión Asesora que ésta designó apenas asumió el cargo, en marzo de 2006. Por último, el capítulo VII contiene las conclusiones.

**CAPITULO I**  
**EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN**

## 1. Planteamiento del Problema

Chile constituye un caso, en el contexto latinoamericano, en el cual tempranamente se da el comienzo y desarrollo de la seguridad social. Aun cuando existen antecedentes anteriores, hay coincidencia entre los expertos en ubicar el origen moderno de la seguridad social en las llamadas “leyes sociales” aprobadas en la primera mitad de la década de 1920 bajo el gobierno de Arturo Alessandri Palma.

Es en ese momento histórico que comienza un significativo desarrollo de un sistema de seguridad social que comprende previsión social, salud, educación, etc. y que va a implicar mejoras progresivas para diversos sectores de la sociedad, con desigualdades y contradicciones propias del desarrollo económico, social y político del país, pero que, en todo caso, es pionero en Latinoamérica.

El objetivo principal de la seguridad social es asegurar un cierto nivel de vida a quienes enfrentan una situación de disminución importante de ingresos cuando éstos se ven interrumpidos, sea que ello ocurra de manera temporal (enfermedad, cesantía o maternidad) o permanente (por invalidez, vejez o muerte de quien mantiene económicamente a la familia).

En este trabajo interesa especialmente el estudio del sistema provisional, es decir, el ámbito que tiene que ver con la manera como se aborda en Chile, en la actualidad, el problema de la población cuando deja ser productiva desde el punto de vista laboral. o, expresado de otra manera, cuáles son los mecanismos que la sociedad genera destinados a la protección de aquellos que ya no pueden trabajar, sea por razones de edad, invalidez, y de quienes dependen económicamente de un trabajador que fallece y que era el que sostenía a su familia.

El sistema de pensiones, en sentido estricto, en consecuencia, comprende tres eventos: la vejez, la invalidez y el fallecimiento que genera pensiones de sobrevivencia para aquellos que dependían económicamente de un trabajador jefe de familia, aunque existen asociados también otros mecanismos en los casos de cesantía.

En Chile, hasta 1980, existió un sistema previsional basado en una concepción y práctica de reparto que llegó a dar cobertura a un 80% de la fuerza de trabajo en

1969 en las áreas de vejez, invalidez y muerte del jefe de familia. En septiembre de 1973, la crisis política a que se llegó durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), terminó en un golpe militar que generó un gobierno autoritario que se mantuvo en el poder durante casi 17 años. Este gobierno llevó a cabo un proceso de reestructuración capitalista de amplias proyecciones y de orientación neoliberal. Uno de los aspectos más importantes tuvo que ver con la eliminación de la versión chilena del Estado de Bienestar y de su pilar fundamental, la seguridad social, y su reemplazo por un sistema de pensiones concebido como un problema individual y asignado al Estado un carácter “subsidiario”.

Así, en mayo de 1981 entró en funcionamiento un sistema de pensiones privado de capitalización individual, administrado por sociedades anónimas con fines de lucro creadas para el único fin de administrar los ahorros de los trabajadores realizados con fines previsionales. Esto significó un cambio fundamental, ya que implicó el paso de un sistema público de reparto y solidaridad intergeneracional, en el cual los empleadores hacían aportes junto con el trabajador, para financiar el sistema de pensiones, al recién creado. A partir de un período en el cual hubo la posibilidad para quienes se encontraban trabajando, de optar entre mantenerse en el sistema público o pasar al nuevo sistema de capitalización individual, en adelante no tiene el trabajador sino la alternativa de afiliarse obligatoriamente al sistema privado.

Este nuevo sistema de ahorro forzoso en una cuenta de capitalización individual ha sido objeto de análisis diversos desde perspectivas conceptuales distintas. Llegó a constituirse prácticamente en un modelo a seguir para otros países, especialmente desde la perspectiva neoliberal. No cabe duda, y así lo demuestran las cifras, que este nuevo sistema de pensiones manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones que creó el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, ha significado un importante mecanismo de acumulación de capital y de ganancias para esas Administradoras.

El sistema de pensiones creado por Decreto Ley N° 3.500 no ha alcanzado lo que los expertos consideran la “madurez” del mismo, ya que para ello deben transcurrir unos 55 años. Debe completarse la transición del antiguo al nuevo sistema.

En el caso chileno, esto significaría que el sistema público que aún existe, aunque no admite ingresos de nuevos afiliados, debe desaparecer cuando ya no queden ni trabajadores activos ni pensionados en el mismo, y sea el sistema privado el único que funcione.

Sin embargo, desde el punto de vista de los resultados en relación al cumplimiento de lo que se considera el objetivo central del sistema, según lo señala el mismo Decreto Ley, vale decir, asegurar una vejez, invalidez o sobrevivencia con un nivel de ingreso que se corresponda con el que tenía el trabajador cuando estaba laboralmente activo, los resultados son cuestionados por amplios sectores de la sociedad chilena, hasta el punto que el gobierno de la Presidenta Bachelet designó una Comisión de expertos que ya presentó un informe.

Se espera que un sistema de previsión social cumpla con dos aspectos centrales: por una parte, que toda la fuerza laboral tenga acceso a un sistema de pensiones que cumpla con su objetivo primordial de prevenir las contingencias de invalidez, vejez y muerte; por otra, que cuando las contingencias ocurran, el trabajador y/o su familia estén debidamente cubiertos, es decir, continúen percibiendo un ingreso que les permita mantener su nivel de vida acostumbrado.

El caso chileno se ha convertido en un verdadero referente y modelo, lo cual se apoya en el balance financiero positivo, en las altas tasas de rentabilidad obtenidas, en la incidencia en la generación de un mayor ahorro privado y en el incremento de la inversión financiera, con el consecuente fortalecimiento del mercado de capitales nacional, además del dinamismo alcanzado por la “industria previsional” y la “industria de seguros de vida”. Vale decir, la visión de éxito se sustenta casi exclusivamente en los buenos resultados en el ámbito financiero y macroeconómico.

Mucha menos importancia se le concede a los muchos, incluyendo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros, que señalan que los criterios de evaluación, sin descartar los anteriores, deben estar relacionados, además, con lo que se considera el objetivo primordial de la previsión social, es decir, la protección de las situaciones de riesgo a las cual se encuentran expuestos los

individuos a lo largo de su vida, como ser incapacidad laboral, sea transitoria o permanente, desempleo, etc. Especial importancia, desde la perspectiva de la seguridad social, tiene el sistema de pensiones, cuyo objetivo debe ser la protección de la vejez, invalidez, o la muerte de quien sostiene económicamente a una familia.

En Chile, el sistema de pensiones de capitalización individual tiene 25 años de funcionamiento, lo cual hace posible evaluar un conjunto de resultados tomando en consideración criterios que comprendan también los aspectos sociales, que apuntan precisamente a evaluar sus aspectos positivos, como aquellos que pueden no estar dando cumplimiento a lo que constituye su fin fundamental, la protección de los trabajadores frente a los riesgos que el sistema debe cubrir adecuadamente.

## **2. Justificación de la Investigación**

Desde el comienzo de la puesta en práctica del sistema de pensiones que estableció el Decreto Ley N° 3.500 hubo críticas y resistencia al mismo, aunque en un contexto autoritario como el que había en ese momento, no había posibilidades de discusión, ni tampoco había información suficientemente válida para realizar una evaluación integral del sistema.

A medida que pasó cierto tiempo fueron surgiendo estudios que analizaban y criticaban la dinámica de funcionamiento y los resultados del sistema (ver Arellano, 1985; Albuquerque, 1997; Ruiz-Tagle, 1988, 2001; Mesa-Lagos, 1991, 2004; Kiefer, 2004; Riesco, 2002,2004, CENDA, 2006, entre otros).

En rigor, este sistema de pensiones no alcanza aún su plena maduración. Sólo en unos 30 años más habrá transcurrido tiempo suficiente como para que la totalidad de los pensionados chilenos lo sean de este sistema. Sin embargo, esto no impide evaluar su funcionamiento en base a los resultados que existen. En la actualidad la mayor parte de los pensionados corresponde al sistema público.

Con el paso del tiempo han ido surgiendo con cada vez más fuerza críticas al sistema privado, así como estudios que tocan aspectos fundamentales del mismo. Pero también existen defensores a ultranza del sistema privado de pensiones, así

como quienes ven elementos positivos y negativos en él. No es este el lugar de señalar los argumentos de unos y otros, pero si es pertinente indicar que la discusión que a nivel nacional se ha planteado es de tal importancia que fue un tema que tuvo un lugar muy importante en la última campaña presidencial, en el año 2005. Si se agrega el hecho de un importante desarrollo de las políticas sociales que han adelantado los gobiernos democráticos desde 1990 en adelante, orientadas por concepciones diferentes a la ortodoxia neoliberal, produciendo, incluso, innovaciones significativas en ese terreno, que han llevado al Chile a estar en el primer lugar del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se comprende la importancia de la discusión del tema.

Una de las primeras medidas que tomó la Presidenta Bachelet al asumir, en marzo de 2006, fue designar un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, el cual ya hizo entrega de un Informe proponiendo modificaciones al sistema de pensiones. Pero esto no termina con la discusión que está planteada, existen posiciones y argumentos diversos.

Por otra parte, son varios los países latinoamericanos que han reformado sus sistemas de pensiones en un sentido similar al de Chile, con resultados aún más difíciles de evaluar debido al menor tiempo que tienen funcionando. En consecuencia, el problema es de la mayor relevancia para las Ciencias Sociales y, por supuesto, para la sociedad.

Si bien es cierto que el tema de los sistemas de pensiones y de su reforma ha estado, en los últimos años, en la discusión académica, política y de la opinión pública en América Latina, no lo es menos que a menudo esa polémica se lleva a cabo sin información pertinente, llegando incluso a ser una discusión altamente ideologizada.

Por último, en Venezuela se promulgó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, en enero de 2001, de la cual es parte lo relativo a pensiones, estableciendo un Subsistema de Pensiones, en el artículo 14. Sin embargo, están pendientes las leyes que regularán los subsistemas.

Todo lo anteriormente señalado hace relevante un estudio que busca evaluar el sistema de pensiones de capitalización privada individual que funciona en Chile desde 1981.

### **3. Delimitación de la Investigación**

Desde el punto de vista de la delimitación temporal del estudio, el análisis y evaluación se encuentra centrado en los 25 años que tiene de funcionamiento el sistema de pensiones chileno, vale decir, el período 1981-2005. Para una mejor comprensión del problema que se estudia, se presenta también la descripción y análisis de lo que se considera los antecedentes, es decir, se proporcionan elementos que se son significativos y que van desde la década de 1920 hasta 1980, último año de vigencia de sistema de pensiones de reparto que fue reemplazado por el actual.

### **4. Objetivos de la Investigación**

#### **4.1. Objetivo General**

Describir, analizar y evaluar el sistema de pensiones de capitalización privada individual vigente en Chile desde 1981, respecto de su idoneidad y eficiencia para proporcionar protección frente a los riesgos sociales de vejez, invalidez y muerte.

#### **4.2. Objetivos Específicos**

**4.2.1.** Examinar el conjunto de aspectos conceptuales ligados a las nociones de seguridad social y sistema de pensiones, su contenido y alcances, así como los principios básicos de las mismas.

**4.2.2.** Examinar las distintas modalidades de los sistemas de seguridad social y de pensiones.

**4.2.3.** Examinar las alternativas de organización de un sistema institucional de pensiones en relación con su régimen financiero, sus fuentes de financiamiento y administración (pública o privada).

**4.2.4.** Describir los antecedentes históricos generales de la seguridad social en América Latina y en Chile.

**4.2.5.** Presentar, analizar y señalar la evolución, características y los principales aspectos positivos y negativos del sistema de pensiones que rigió en Chile hasta 1980.

**CAPITULO II**  
**EL MARCO TEÓRICO**

En este capítulo se comenzará por presentar una breve reseña histórica que permita contextualizar los antecedentes sociopolíticos del estudio. A continuación se describen y examinan algunos conceptos básicos de la seguridad social. Luego, se revisan los diversos instrumentos o técnicas de los cuales dispone la sociedad para proporcionar prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia – las tres ramas que integran el nuevo sistema de pensiones chileno --, incluyendo las formas privadas de previsión. Después se aborda el tema de las diferentes alternativas de organización de un sistema de pensiones institucional en lo relativo a régimen financiero, fuentes de financiamiento y entidades administradoras. El análisis se centrará en la protección a la vejez, invalidez y muerte y esto porque, en general, las prestaciones de invalidez y sobrevivencia se asimilan a las de vejez y estas tres ramas suelen ser agrupadas en un mismo régimen institucional.

## **1. Antecedentes sociopolíticos**

En el concierto latinoamericano, Chile, junto a algunos otros países como Argentina, Brasil, Uruguay y México, aparece como un caso de diversificación económica y de su estructura social que es relativamente temprana respecto de otros países de la región. Esto significó también que pronto aparecieran elementos conflictivos entre distintos sectores, en especial los vinculados a la relación capital-trabajo. Emergen, así, luchas populares junto con un pensamiento progresista de segmentos de los sectores medios. Producto de ese proceso es que se puede hablar del surgimiento y desarrollo de un sistema de seguridad social que, especialmente a partir de la década de 1920 en adelante, fue adquiriendo un desarrollo importante. En 1938, después de años turbulentos desde el punto de vista de político, triunfa un candidato del Partido Radical, de orientación social-demócrata, en coalición con los Partidos Socialista y Comunista, y se mantienen en el gobierno hasta 1947, año en el cual se rompe la alianza, en el contexto de la “Guerra Fría”. En todo caso, lo que se quiere resaltar, es que es la lucha social y política la que lleva la situación que se ha descrito someramente en el planteamiento del problema: a una diversidad de sistemas de

pensiones, lo cual, en buena medida, está vinculado a la capacidad de organización y presión de los distintos sectores, cuestión ésta que también genera un conjunto de problemas, tal como se ha reseñado. En 1970, la coalición política denominada Unidad Popular, integrada por los Partidos Socialista, Comunista, Izquierda Cristiana, Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y otros menores gana, conforme a los mecanismos institucionales, la Presidencia de la República, con Salvador Allende como presidente, lo que constituye, en ese momento de plena confrontación capitalismo y socialismo, de revolución cubana y lucha armada en la región, una situación de excepción. Sin embargo, ese gobierno es derrocado el 11 de septiembre de 1973, instalándose por casi 17 años una dictadura militar. Desde el punto de vista económico y social y político, el régimen militar llevó adelante una reestructuración del funcionamiento capitalista de Chile, con un costo social altísimo (ver, Peña, 1997).

En ese marco sociopolítico, hegemonizado en su conducción por un pensamiento económico y político neoliberal, el gobierno militar va a transformar radicalmente la seguridad social, incluyendo el sistema de pensiones que, a lo largo de los 25 años transcurridos ha sido objeto tanto de alabanzas como críticas, interna y externamente. En la actualidad, cuando, además, otros varios países de América Latina han reformado sus sistemas de pensiones en un sentido similar al chileno, en Chile se ha resuelto, por parte del gobierno, estudiar la posibilidad de introducirle modificaciones combinando un pilar no contributivo con otro contributivo e introduciendo mecanismos de solidaridad.

Como se indicó anteriormente, la mayor parte de la literatura que existe sobre el caso chileno, privilegia aspectos financieros y macroeconómicos, dejando un tanto de lado lo central, vale decir, la medida en que tal sistema da cumplimiento a sus objetivos declarados, es decir, si da satisfacción a los requerimientos de protección social que la mayor parte de la población requiere y que es, supuestamente, para lo cual fue creado.

Este estudio pretende abordar, por ende, una evaluación del sistema que no obvie algunas de las cuestiones económicas fundamentales, pero que ponga el acento

en la determinación, hasta donde sea posible, de la correspondencia que debe haber entre un sistema de pensiones y su función de protección social. De esta manera se contribuye al proceso de crear conocimiento acerca de un problema social de importancia.

## **2. Bases teóricas: el concepto de seguridad social**

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como

“la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o fuerte reducción de sus ingresos y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, 1958, 3).

Por su parte, Méndez (1992, 4-5) entiende que “la seguridad social es un sistema de protección social, fundado legalmente, orientado a garantizar a los habitantes de un país un mínimo de condiciones favorecedoras de una existencia humana y digna”. Es posible, a partir de esta noción, identificar los elementos fundamentales que definen el contenido de la noción de seguridad social. Estos son:

- a. Es un sistema o régimen de protección social.
- b. En tanto derecho social, debe estar fundado legalmente
- c. Constituye una garantía de protección frente a determinadas situaciones sociales o riesgos.
- d. Es una garantía de protección que se establece para toda la población.
- e. Tal garantía tiene un límite. Un mínimo de condiciones que permitir la posibilidad de una vida digna y humana.

En cuanto al contenido de la seguridad social, el autor señala que si “la noción se hace omnicompreensiva, extensa, amplísima, ésta se identifica con todo lo que promueve el bienestar del hombre. Si, contrariamente, su noción se limita a un

mínimo vital, la Seguridad Social, como concepto y como práctica, pierde en extensión, pero gana en intención, contenido y profundidad” (Méndez, 1992, 5).

Por otra parte, añade el autor mencionado, que si se analiza la seguridad social como un régimen de protección que ha sido creado sobre bases científico-técnicas y criterios de racionalidad administrativa, debe estar en capacidad de garantizar a la población, al menos las siguientes prestaciones, de acuerdo a las áreas que se busca proteger:

A. En el **área de protección al trabajo** deben distinguirse tres momentos:

1. Antes del trabajo: Formación, capacitación y preparación para el trabajo.
2. Durante el trabajo: Un salario justo; mejoramiento profesional y condiciones laborales; Recreación.
3. Después del trabajo: Readiestramiento; recapitación; seguro de paro forzoso.

B. En el **área de protección a la familia**, que comprenden los siguientes rubros:

1. Vivienda: Asignación de vivienda (crédito para su adquisición); préstamos para mejorar la vivienda; prima de mudanza; subsidio a los alquileres.
2. Sostenimiento y educación de los hijos: Asignaciones por hijos menores o niños a cargo; asignaciones a los padres sin actividad laboral; ayuda en casos de nacimiento; asignación para recreación; ayuda para recreación; ayuda para la educación; asignaciones en caso de salario único; asignación en caso de orfandad; asignación para gastos de guardería.
3. Cuando existen miembros de la familia con necesidades especiales: Asignación a favor de minusválidos; asignación para educación especializada.

C. En el **área de protección a la salud**, subdividida de la siguiente manera:

1. Salud general: Atención médica integral, es decir, medicina preventiva, curativa y rehabilitación; suministro de medicamentos y prótesis; seguro de maternidad; seguro de enfermedad; seguro de invalidez; seguro de fallecimiento.

2. Salud ocupacional: Atención médica integral en caso de contingencias; profesionales: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; seguro de invalidez.

D. En el **área de protección a la vejez** se diferencian dos momentos:

1. Previa a la desincorporación del trabajo o entrada en la senectud: Asistencia o asesoramiento técnico; preparación para el inicio de nuevas actividades.

2. Durante la desincorporación del trabajo: pensión de vejez; pensión de viudedad; asignación a trabajadores ancianos asalariados; asignación a las madres de familia; asignación a ancianos no asalariados; casas de salud; recreación.

3. Cuando existen miembros de la familia con necesidades especiales: Asignación a favor de minusválidos; asignación para educación especializada.

Organizando este conjunto de prestaciones conforme a los principios de universalidad, solidaridad, integridad y unidad se constituye, en un sentido técnico del término, un sistema de seguridad social. Por ende, “un sistema de Seguridad Social es un conjunto orgánico, coherente, interrelacionado e interdependiente de instituciones, programas y proyectos que tienen como función atender ciertas necesidades y contingencias de la población mediante el otorgamiento de prestaciones sociales” (Méndez, 1992, 7).

Fue en la Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos, en 1935, que se introdujo el término de seguridad social, entendiendo, de un lado, que se trata de dar respuesta a una necesidad fundamental de la población; y de otro, del conjunto de políticas que se establecen para dar satisfacción a dicha necesidad. Tal necesidad no es otra que la búsqueda de protección frente a la pobreza absoluta o relativa que puede derivarse de la ocurrencia de sucesos o contingencias a los cuales todo individuo se encuentra expuesto.

En 1952 la OIT, en relación a lo que entiende como la “norma mínima de la seguridad social”, en el Convenio N° 102, establece que las contingencias a las que se haya sometida toda persona se traducen en nueve ramas que debe comprender la seguridad social. Estas son las prestaciones de vejez, de invalidez, las derivadas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de maternidad, de desempleo, de

sobrevivencia, la asistencia médica y las asignaciones familiares (Otting, 1993, 372-373).

Ese conjunto de contingencias suponen el **término**, en los casos de vejez e invalidez total; la **interrupción**, cuando se trata de accidentes, enfermedad, maternidad y cesantía; la **disminución**, si se trata de invalidez parcial de la capacidad de trabajo; o bien de la **reducción** del ingreso familiar, cuando fallece quien ha sido el sostén de la familia; o, por último, un **aumento** significativo de los gastos del grupo familiar, como cuando ocurre con el nacimiento de un hijo.

Ramírez (1992, 19), coincidiendo con Méndez (1992), agrega dos objetivos ulteriores de la seguridad social, que son la protección a la salud, en los planos de la medicina preventiva, curativa y de rehabilitación, y la protección a la familia.

De todo lo anterior se deriva que el objetivo fundamental de la seguridad social es la protección de los miembros de la sociedad, y de quienes dependan económicamente de ellos, respecto de la posibilidad de pobreza en circunstancias de la privación total o parcial, pero importante, de sus ingresos salariales debido a razones ajenas a su voluntad.

Este concepto es de importancia central si se trata de evaluar los resultados del sistema de pensiones que se encuentra vigente en Chile desde 1981. En otras palabras, la seguridad social tiene como objetivo fundamental, con excepción de las prestaciones de viudez – que cae en el terreno de la protección a la familia– proporcionar el ingreso a aquellos que por razones no imputables a su voluntad no pueden obtenerlo en el mercado de trabajo como resultado de la transacción de sus servicios, o han perdido su capacidad de trabajo, tal como sucede con los inválidos, enfermos, accidentados, madres en los períodos de pre y post maternidad, ancianos y niños, ya sea porque no consiguen vender su fuerza de trabajo aunque tengan la capacidad y la disposición, como es el caso de los desempleados involuntarios y los ancianos (López, 1992, 8).

Se puede concluir que el objetivo primario de la seguridad social consiste en proteger de la marginalidad absoluta y relativa, en relación con su grupo de referencia, a los miembros de la sociedad y sus cargas, cuando se ven privados de la

totalidad o parte importante de sus ingresos salariales por razones ajenas a su voluntad.

En el caso chileno específicamente, desde el punto de vista de la conceptualización, es importante señalar que si bien en la literatura y la discusión pública los términos “previsión social” o simplemente “previsión” suelen ser usados como sinónimos de “seguridad social”, en este trabajo se lo utiliza en un sentido más restrictivo, haciendo referencia al sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Por “seguridad social”, en cambio, se entiende el conjunto más amplio de prestaciones en materia de salud, accidentes del trabajo, seguro de desempleo, asignaciones familiares, subsidios maternales y pensiones con los cuales la sociedad, mediante la ley, da cobertura a una serie de riesgos personales y sociales a través de mecanismos contributivos o no contributivos.

Cuando se haga referencia al “sistema previsional”, debe entenderse que se está aludiendo al conjunto de regímenes que generan pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. En ese sentido, por “régimen previsional” se está conceptualizando cada uno de los distintos mecanismos que determinan tales pensiones, sean éstos alternativos o complementarios.

### **3. Principios básicos de un sistema de seguridad social**

En correspondencia con lo anteriormente señalado, todo sistema de seguridad social debiera comprender el **conjunto fundamental de principios** que deben constituir la base de los objetivos mínimos que orienten las políticas que la sociedad ponga en práctica en relación con ese objetivo, a saber (Ciedess, 1992, 24-25; Ramírez, 1992/ N° 1, 17-19 y Chamorro, 1992, 12-20):

#### **3.1. Universalidad subjetiva**

La seguridad social debe dar protección a todo miembro de la sociedad cuando el mismo sea afectado por alguna contingencia social.

### **3.2. Universalidad objetiva**

La seguridad social debe dar cobertura a todos los casos que se deriven de riesgos y contingencias sociales, vale decir, integrar las nueve ramas comprendidas en el Convenio N° 102 de la OIT ya indicado.

### **3.3. Integralidad o suficiencia**

Que la protección sea integral y suficiente significa que la prestación debe dar atención, en cuanto a cantidad y calidad, a las situaciones de necesidad que se generen como resultado de alguna contingencia, garantizando por lo menos el mínimo social y cultural de subsistencia.

### **3.4. Uniformidad**

A iguales estados de necesidad deben corresponder las mismas prestaciones.

### **3.5. Solidaridad**

Apunta al problema de la redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres. En consecuencia, cada miembro de la sociedad debe contribuir según su capacidad al financiamiento del sistema y recibir, al menos, cuando se den las situaciones de contingencia, prestaciones que permitan la cobertura de sus necesidades.

### **3.6. Subsidiaridad**

El Estado debe ser el garante del derecho a la seguridad social, a la vez que suplir eventuales insuficiencias de las instituciones que tengan a su cargo la administración de las prestaciones correspondientes.

Estos principios deben ser entendidos como tales, es decir, deben ser interpretados como las metas mínimas que deben orientar las políticas de la sociedad en materia de seguridad social. Por supuesto, estos principios no son estáticos. La evolución de la cobertura poblacional y de riesgos, así como la cantidad y calidad de las prestaciones, siempre estará ligada al nivel de desarrollo económico y social de un país y, por ende, sujetas a las posibilidades y restricciones que el nivel de desarrollo puede implicar. No está de más señalar que no es menor el papel que en este sentido juegan la política, la ideología y el poder.

#### **4. Modalidades de sistemas de seguridad social**

Diversas modalidades, tanto de carácter privado como público, se han generado con el fin de dar protección a los integrantes de la sociedad ante los riesgos de vejez, de invalidez y de muerte del trabajador. Así, entre los mecanismos de carácter privado cabe señalar la formación privada de capital a través del ahorro y el seguro individual. Entre los mecanismos de naturaleza institucional cabe señalar la asistencia social, el régimen de cobertura universal, el sistema de caja nacional de previsión y el seguro social.

##### **4.1. Mecanismos Privados de Protección**

La utilidad y conveniencia de la intervención del Estado en la previsión social ha estado ampliamente reconocida a través del tiempo. Pero también hay quienes piensan que en una economía de mercado, la intervención estatal en el ámbito de la previsión social es innecesaria, puesto que los individuos tomarán sus previsiones, o dejarán de hacerlo según sus preferencias personales a través del ahorro o la contratación de un seguro privado. Esta decisión, desde esta perspectiva, forma parte de la libertad individual y cualquier elemento de obligatoriedad que se introduzca constituye una limitación inaceptable a los derechos individuo. El problema más importante de los mecanismos de previsión individual tiene que ver con la dificultad

que tienen de proporcionar una cobertura suficiente y homogénea a todos los miembros de una sociedad, dado que requieren de la capacidad e iniciativa responsable de los individuos para prevenir. Los sectores más pobres de la sociedad tienden, de ese modo, a quedar sin previsión social porque su ingreso no les permite ni ahorrar ni pagar un seguro. Cabe agregar aún que muchas personas, teniendo la capacidad económica de ahorrar, no lo hacen puesto que dan prioridad al consumo inmediato, o subestiman sus necesidades futuras.

La historia de los distintos países tiende a demostrar que más que alternativas reales y viables, como instrumentos únicos de protección, los mecanismos privados de previsión han mostrado ser más bien un modelo de referencia propio del liberalismo neoclásico, que asocia la libertad individual a la libertad de mercado, y que tiene, además, la convicción de que la pobreza es siempre una responsabilidad individual. Tan es así que, en la práctica, especialmente en el caso de los países desarrollados, los seguros individuales y la formación de ahorro más bien cumplen una función complementaria a algún sistema institucional de seguridad social (ver CEPAL, 2006, 113-147).

#### **4.1.1. La modalidad de formación privada de capital mediante el ahorro**

La alternativa de la previsión individual a través del ahorro presenta el inconveniente sobre el desconocimiento que tiene la persona acerca de la magnitud de las necesidades futuras, lo cual tiene que ver con la incertidumbre respecto de la duración de la necesidad expresada en la expectativa individual de vida. Cuando se trata de los casos de muerte e invalidez, se desconoce el momento de su ocurrencia. Adicionalmente, está, como otro elemento de desconocimiento sobre las necesidades futuras, que una persona que se encuentra en actividad, no puede determinar “el nivel de ingreso necesario a futuro, para conservar el estándar de vida deseado, o bien la posición social, también durante la vejez” (Blania, 1991, 69-70). Lo anterior tiene que ver con la incertidumbre en relación a la evolución que vayan a presentar las remuneraciones salariales, las tasas de interés y los precios relativos. Por otra parte,

tampoco es posible transferir valores reales a futuro, sólo es posible hacerlo respecto de derechos sobre el producto nacional futuro. Así, el valor de los ahorros y el rendimiento de las inversiones dependen de la evolución de la economía, en especial del valor del dinero (Blania, 1991, 70).

#### **4.1.2. La modalidad del seguro individual**

La modalidad del seguro individual implica el pago por parte de los asegurados de primas o cotizaciones que son calculadas de acuerdo al “principio técnico de equivalencia de seguro”, es decir, la prima mantiene directa relación con las prestaciones comprendidas en el contrato respectivo en términos de la consideración del riesgo colectivo, que específicamente se refieren a la expectativa de vida o siniestralidad promedio, así como del riesgo individual que el contratante introduce al colectivo de los asegurados, vale decir, su estado de salud, los dependientes familiares que tiene. Así, la suma de las cotizaciones debe cubrir la totalidad de riesgos del colectivo, además de los costos de administración y las ganancias de la compañía de seguros (Petersen, 1986, 7; Blania, 1991, 43 y 55).

Los mecanismos de previsión individual privados presentan como principal problema el que no están en capacidad de proporcionar una cobertura suficiente, ya que el pago de las primas que serían necesarias para ello no se encuentra al alcance de todos los miembros de la sociedad. Los económicamente más débiles, que son a la vez los que requieren más protección, tienden a quedar sin la misma, ya que no pueden pagar las primas correspondientes debido a lo limitado de sus ingresos. Incluso la preferencia por el consumo actual y/o la imprevisión sobre el futuro, es otro factor que atenta contra el éxito de esta forma de previsión.

Los instrumentos de protección privados, vistos como únicos medios de protección, en términos concretos, no constituyen reales y efectivas alternativas, ni siquiera en los países desarrollados, ya que los mismos constituyen más bien una función de carácter complementaria a algún mecanismo institucional de seguridad social. Estos mecanismos son parte de la visión del liberalismo en su versión extrema,

con una concepción individualista del hombre que entiende la libertad individual como libertad del consumidor, al igual que del supuesto de que la pobreza siempre responde también a una responsabilidad individual.

## **4.2. Instrumentos institucionales de protección**

### **4.21. El régimen o modelo de la asistencia social**

La asistencia social es uno de los mecanismos institucionales de protección; otorga prestaciones a los individuos más pobres, a partir de la comprobación de la carencia de recursos o de ingresos mínimos para la subsistencia, sin que para ello hayan sido necesarios aportes previos de parte del beneficiario, siendo el objetivo proporcionar el mínimo de subsistencia. El financiamiento, en este caso, proviene de los fondos generales del presupuesto del Estado, lo cual significa que los fondos provienen principalmente de la tributación.

La asistencia social, en tanto único mecanismo institucional de previsión, no proporciona una seguridad social completa. Sólo concede un cierto nivel de protección respecto de la indigencia en la vejez. Esta forma, por lo demás, es compatible con los principios liberales ortodoxos, ya que la existencia de desigualdades extremas en la sociedad resultan inocultables, justificando la implementación de programas de naturaleza asistencial que tienden a dar vigencia a esos principios, vale decir, se alcanza el cumplimiento de “la igualdad de oportunidades” buscando asegurar que todos puedan dar satisfacción a sus necesidades mínimas. Dado que no es posible negar la existencia de desigualdades marcadas en la distribución del ingreso y de la riqueza, que no permiten a los sectores más pobres protegerse frente a determinadas contingencias por la vía de los mecanismos de mercado; en otras palabras, es una incapacidad individual el elemento que genera las desigualdades. Así, desde la perspectiva asistencial, las desigualdades que se mantienen no son otra cosa que el resultado natural de las diferencias

individuales que determina que ciertos individuos sean más previsores debido a sus cualidades naturales.

#### **4.2.2. El régimen o modelo de cobertura universal**

El sistema de cobertura universal, que se financia con fondos del Estado, se caracteriza porque todos los miembros de la sociedad, por derecho, son beneficiarios de las prestaciones que otorga la seguridad social a partir de la ocurrencia de la contingencia (invalidez, muerte de quien sostiene al grupo familiar o cumplimiento de la edad de retiro). Las prestaciones son otorgadas, a diferencia del sistema de asistencia social, con independencia aportes o recursos propios del beneficiario. En cuanto al nivel de las prestaciones, éste es objeto de decisión política y en la práctica tiende a ubicarse, en mayor o menor medida, por encima del mínimo social de subsistencia.

Este sistema se caracteriza por tener un alto costo, en razón de los muchos beneficiarios y el monto de las prestaciones y su financiamiento está asociado a altas cargas tributarias. En términos concretos, más que una realidad, este sistema constituye un paradigma, al menos en las economías de mercado. Este sistema está basado en una concepción colectivista del hombre que adquiere realidad en el otorgamiento de prestaciones iguales a todos los miembros del colectivo social por parte del conjunto de la sociedad, sin tomar en consideración lo relativo al esfuerzo individual.

##### **4.2.2.1. El régimen o modelo de caja nacional de previsión**

Por su parte, el mecanismo de caja nacional de previsión se caracteriza por ser un sistema de ahorro forzado de capitalización individual, siendo el fondo que se crea objeto de propiedad individual. A la formación del mismo, contribuye eventualmente el empleador. Al cumplir el trabajador la edad de retiro, o en caso de invalidez, recibe, de una vez, el monto de los ahorros acumulados durante su vida laboral activa

más lo correspondiente a intereses o rentabilidad producto de la inversión de los mismos. Los ahorros, si el afiliado muere, conforman parte de su herencia. Este sistema es igual, salvo por la obligatoriedad, a lo que algunas empresas establecen para sus propios trabajadores.

Este sistema de caja nacional de previsión, aunque genera mayor cobertura debido a la obligatoriedad que tiene para los trabajadores del sector formal de la economía, presenta los mismos inconvenientes que el de formación privada de ahorro, ya que están igualmente presentes la incertidumbre respecto de las necesidades futuras y lo relativo al mantenimiento del valor real de los ahorros. Este mecanismo supone que sea el trabajador quien asuma, a título personal, los riesgos individuales tales como vejez, invalidez y muerte, así como los elementos de incertidumbre como pueden ser la inflación o la rentabilidad negativa. En efecto, la OIT (1993, 16) lo califica como “modelo de **cotización definida-riesgo individual**. Y se trata de un sistema que está montado sobre una concepción individualista del hombre. Puede sostenerse también que contraviene los principios de la seguridad social, puesto que la entrega al afectado de la totalidad de los ahorros cuando ocurre la contingencia, en lugar de entregas periódicas, no garantiza realmente que el trabajador asegure su subsistencia, dado que, por diferentes razones, los ahorros pueden agotarse rápidamente.

#### **4.2.2.2. El régimen o modelo de seguro social**

La modalidad de seguro social, denominado también **modelo de prestaciones de cuantía definida**, se encuentra basada en el principio técnico de “equivalencia del seguro”, o sea, en la proporcionalidad existente entre aportes y beneficios con compensación del riesgo. Difiere del seguro individual porque está basado en el principio de solidaridad y por su carácter obligatorio. Se caracteriza, además, porque se trata de un modelo de prestaciones cuya cuantía está definida previamente con el propósito de garantizar un nivel de vida adecuado al beneficiario. Por lo general, se

toman en consideración las remuneraciones que el asegurado tuvo durante su vida laboral activa.

La solidaridad, la obligatoriedad y el abandono de la selección de riesgo, en un sistema de seguro social se condicionan mutuamente. Así, los miembros más débiles de la sociedad no pueden ser excluidos de los beneficios, ni tampoco aplicarles contribuciones mayores. Igualmente, la selección de riesgo no puede ser parte de esta modalidad, en efecto:

Frente a un sistema de seguro individual, un sistema de seguro social soporta entonces también cargas, que superan una compensación “normal” de riesgo entre los asegurados. Para que esta compensación de riesgo ampliada conlleve gravámenes aceptables para cada uno, se debe procurar el mayor número posible de asegurados. Esto solamente se podría lograr por medio de la obligatoriedad de la afiliación, ya que en caso contrario existiría la posibilidad de sustraerse a estas cargas (Petersen, 1986, 20).

Un sistema de protección a la vejez organizado como seguro social muestra ventajas evidentes respecto de las opciones basadas en el ahorro o las prestaciones estatales. En relación a la primera, ofrece las compensaciones de los riesgos en el colectivo. En cuanto la segunda, existe una asociación más directa entre las cotizaciones y las prestaciones, produciendo esto más claridad y obviando los problemas que pueden derivarse de la conducta de aquellas personas con menor propensión al ahorro, así como la evasión tributaria y el abandono del mercado de trabajo formal. Necesariamente también, contrariamente al carácter irrestricto del principio técnico de equivalencia en un seguro individual, supone ciertas limitaciones respecto de la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones.

Sin embargo, el seguro social tiene ventajas frente al seguro individual. Garantiza una cobertura poblacional evidentemente mayor que el seguro individual voluntario, debido a su carácter obligatorio. Además, los mecanismos de solidaridad presentes en esta modalidad pueden generar la ampliación de la población cubierta. Aún así, este sistema no produce una cobertura universal, razón por la cual, con frecuencia se complementa con programas asistenciales tendientes a proporcionar

pensiones mínimas a aquellas personas que no se encuentran protegidas. En todo caso, comparado con un sistema de seguro individual, la necesidad de tales programas es significativamente menor.

Las contingencias que pueden influir en una disminución considerable o en la totalidad de los ingresos de una persona, requiriendo en consecuencia de algún tipo de protección, son de dos tipos. Por una parte, las que han sido señaladas como riesgos, vale decir, vejez, incapacidad y muerte de quien mantiene la familia; por otra, se encuentran las incertidumbres, tales como la inflación, el desempleo producto de una recesión económica, cambios demográficos, etc. Las primeras contingencias son de naturaleza “normal” en la vida de la gente, a la vez que las incertidumbres tienen un carácter general menos previsible. De esto se deriva que un riesgo puede ser objeto de seguro cuando se dan ciertas condiciones tales como:

- Que exista una cantidad suficientemente grande de personas que potencialmente están expuestas a sufrir riesgos similares.
- Debe ser posible suponer que de quienes estén amenazados por la ocurrencia del riesgo, en cada momento, sólo una parte de los mismos sufrirá efectivamente las consecuencias de los mismos.
- Debe estar excluida la posibilidad de que sea el mismo asegurado quien esté en la posibilidad de influir, o incluso causar el siniestro.
- Los casos de siniestro deben considerarse como sucesos independientes, vale decir, que afectan a una y determinada persona.
- Por último, la magnitud de los daños producto del siniestro debe ser calculable (Elter, 1995, 25).

Por el contrario, cuando se trata de incertidumbres, la situación es diferente, ya que las mismas suelen afectar a la vez a gran parte o a la totalidad de la población. Así, los siniestros no son independientes y el daño total no resulta calculable de manera anticipada. Por lo tanto, en el caso de las incertidumbres no es posible la protección por la alternativa del principio del seguro.

En cambio, cuando se trata de un seguro social, dado el principio de solidaridad que opera en el mismo, se puede lograr alguna protección respecto de las

incertidumbres, en especial cuando el sistema se encuentra organizado como contrato intergeneracional con fundamento en el régimen financiero de reparto, sea éste puro o parcial. En tal situación resulta posible la redistribución de ingresos desde los sectores y las generaciones más favorecidas hacia aquellos otros sectores y generaciones más afectados por alguna contingencia adversa.

Por otra parte, la modalidad de seguro social, en alguna medida, posibilita mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza que la sociedad define como “injusta”. Asimismo, permite una distribución de ingresos a favor de aquellas personas que, por la naturaleza de las actividades que han realizado a lo largo de su vida activa, no han recibido remuneración alguna por su ejercicio y, por ende, no han realizado cotizaciones al seguro social; sólo han podido trabajar de manera remunerada de forma parcial; o presentan interrupciones en sus contribuciones, lo cual determina la ausencia de pensión o bien un monto claramente insuficiente de la misma. Ejemplos de lo señalado son la situación de las madres que se dedican al cuidado de los hijos, o el cuidado no profesional y no remunerado de enfermos o ancianos, la realización de estudios superiores, etc.

Esta forma de redistribución del ingreso encuentra su justificación en la consideración social de la importancia asignada por el colectivo social a actividades como las mencionadas. El mecanismo de concreción de esta vía de redistribución del ingreso puede darse mediante el reconocimiento total o parcial de los períodos en los cuales no se han efectuado cotizaciones, entendiendo que los aportes se han realizado, o el cómputo de tiempo para el tiempo mínimo que sea necesario para obtener la pensión que corresponda.

Lo presentado anteriormente constituye una descripción sintética de los distintos instrumentos de protección y previsión respecto de los riesgos de vejez, invalidez y muerte de quien mantiene económicamente la familia, de los principios básicos de su funcionamiento, así como algunas de las principales ventajas y desventajas. Por lo demás, las sociedades normalmente no adoptan en forma pura alguno de los sistemas señalados. Más bien tiende a observarse la existencia de

sistemas mixtos que resultan de la combinación de algunos de los mecanismos descritos.

En efecto, muchos países tienen en funcionamiento algún sistema de tipo institucional y de carácter obligatorio que conforma el elemento central del sistema, ya sea bajo la forma de seguro social o de caja nacional de previsión, destinado a dar cobertura a las contingencias de los trabajadores dependientes. Dicho sistema se complementa, por una parte, orientado hacia los sectores que no se encuentran cubiertos por el sistema obligatorio o que no lograron prestaciones que garanticen el mínimo de subsistencia, con programas de tipo asistencial; y por otra, para aquellos segmentos de la sociedad con capacidad de pago, con la existencia de mecanismos privados de previsión que esas personas seleccionan de acuerdo a sus preferencias y posibilidad de pago o ahorro. Adicionalmente, pueden existir cajas de pensiones de las empresas.

El sistema de seguro social, entendido como centro del sistema de protección a la vejez, invalidez y muerte, presenta, a nuestro juicio, ventajas importantes sobre cualquiera de los otros si lo que se considera es la búsqueda del logro del objetivo fundamental de la seguridad social, según lo definió la OIT (1952) en el Convenio N° 102 sobre norma mínima. Con anterioridad a la segunda guerra mundial (Convenios N° 35 a 40 de 1933), ese organismo planteaba el establecimiento de seguros sociales obligatorios para la cobertura de los riesgos principales.

Luego, a partir de la los años cuarenta, los principios orientadores señalados en las normas y recomendaciones de la OIT, adquirieron mayor flexibilidad en relación a la elección de los medios, pero insistiendo, a la vez, en una mayor precisión en la definición de los fines de la seguridad social, todo lo cual está recogido en la ya indicada norma mínima contenida en el Convenio de 1952 ya citado (Otting, 1993, 370-376).

El mismo autor Otting (1993, 375-376) señala respecto de los convenios que se adoptan después de la segunda guerra mundial, que éstos aceptan que los países establezcan cualquier método para proporcionar seguridad social a sus miembros en

tanto den satisfacción a los requisitos básicos que contemplan los convenios, en especial que:

- Las prestaciones monetarias de den mediante pagos periódicos mientras dure la contingencia. Esto no sucede, por ejemplo, con las cajas nacionales de previsión.
- La prestación supla, en una determinada proporción, que debe estar previamente determinada, los ingresos que el afectado tenía con anterioridad a la ocurrencia de la contingencia.
- El costo de las prestaciones y los gastos de administración sean cubiertos de forma colectiva, mediante cotizaciones o impuestos.
- El Estado el se responsabilice por las buena administración de las organizaciones administradoras y por las prestaciones otorgadas;
- Las personas que son objeto de la protección tengan participación en la gestión del organismo correspondiente, o al menos sean consultadas en los casos en los cuales la administración del respectivo organismo no esté en manos de las autoridades públicas o un ministerio.

Otting (1993, 376) indica que los requisitos anteriormente señalados son aplicables, de manera exclusiva a la **seguridad social básica**. En consecuencia, los convenios no buscan de modo alguno regular otros instrumentos que persiguen objetivos similares que pueden ofrecer prestaciones superiores a las del sistema básico, como son las cajas, los fondos o seguros de pensiones complementarios.

#### **4. Alternativas de organización de un sistema institucional de pensiones**

Existen diferentes opciones de organización de un sistema institucional de pensiones, considerando las tres dimensiones centrales para su funcionamiento, es decir, **régimen financiero**, **fuentes de financiamiento** y **administración** (pública o privada). El siguiente cuadro resume las combinaciones posibles que se puede hacer

entre instrumentos de protección y alternativas de organización de un sistema de pensiones.

### Cuadro 1

#### Alternativas de configuración de un Sistema de Pensiones

Combinaciones entre instrumentos de protección a la vejez, invalidez y muerte y alternativas de organización del sistema

<b>Organización Instrumentos</b>	<b>Régimen Financiero</b>	<b>Fuentes de Financiamiento</b>	<b>Administración</b>
<b>Seguro Individual</b>	Capitalización Completa	Prima a cargo del asegurado	Privada
<b>Asistencia Social</b>	Presupuesto Público		Pública
<b>Cobertura Universal</b>	Presupuesto Público		Pública
<b>Caja Nacional De Previsión</b>	Capitalización Completa	Cotización a cargo del trabajador, eventualmente aportes del Empleador y del fisco	Opcional
<b>Seguro Social</b>	opcional: Reparto, Capitalización parcial o completa	normalmente: financiamiento vía cotizaciones (bipartitas) y aportes estatales	Pública

Fuente: Elter (1995).

#### 4.1. Régimen Financiero

En cuanto a los regímenes financieros, todos tienen como objetivo lograr el equilibrio entre los ingresos y los egresos. Vale decir, entre las contribuciones de los afiliados y, si es el caso, el producto de las inversiones y las prestaciones que otorga, así como los costos administrativos futuros del sistema de pensiones. Los principales regímenes de financiamiento, tomando en cuenta el problema de su temporalidad (Camacho, 1992,87) son:

#### **4.1.1. Capitalización completa o método de prima media general**

Es aquel en el cual se establece una prima fija por un período de tiempo “infinito” o de muy largo plazo y se acumulan reservas importantes. Las contribuciones de los afiliados se ingresan a un fondo de capital, que puede ser individual o colectivo, de modo tal que dicho fondo más los rendimientos que genere puedan, en su momento, cubrir los beneficios que correspondan a los pensionados.

#### **4.1.2. Método de reparto o de capitalización nula**

En este caso el período de equilibrio es muy corto, suele no pasar de uno o dos años. La prima aumenta frecuentemente y no se general reservas substanciales. Las contribuciones que efectúan los afiliados en un período son utilizadas para cubrir las pensiones de los afiliados pasivos del mismo período. Este régimen de reparto sólo necesita mantener una reserva pequeña, a fin de cubrir eventuales desviaciones que se produzcan en la siniestralidad.

#### **4.1.3. Capitalización parcial o método de prima media escalonada**

Este método constituye una combinación o mezcla de los dos anteriores. La prima es establecida de modo de equilibrar los ingresos y egresos del sistema durante un período más bien corto, entre 5 y 15 años, y se ajusta, normalmente hacia arriba para el próximo período. Las reservas que se producen y requieren son menores que en el caso de la capitalización completa, y mayores que en el régimen de reparto.

Un sistema de seguro social es compatible con cualquiera de estas modalidades de financiamiento, mientras que los demás instrumentos, por su propia naturaleza, sus mecanismos de financiamiento están prácticamente predefinidos.

## 4.2. Las Fuentes de Financiamiento

También existen varias alternativas en relación a las fuentes de financiamiento que adopte un sistema de seguridad social. La primera de ellas tiene que ver con la procedencia de los recursos para financiar las diferentes ramas de la seguridad social, lo cual puede ser por la vía de impuestos o mediante contribuciones, con un eventual aporte estatal financiado mediante impuestos. Esto aparece determinado por la configuración del sistema de pensiones, en términos del instrumento o técnica de protección por el cual se haya optado.

Un segundo aspecto del problema del financiamiento tiene que ver con la manera como se reparte la carga financiera entre empleadores y trabajadores en aquellas ramas que se financian mediante contribuciones de ambos. La OIT, en el Convenio N° 102 establece los siguientes principios para sus Estados miembros en relación con las prestaciones concedidas por la seguridad social básica “el costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, (...) El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50% del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges e hijos de éstos” (OIT,1958, 132).

La argumentación de la OIT a favor de una contribución por parte de los empleadores tiene que ver con que éstos se benefician también de la seguridad social, puesto que ella “ayuda a mantener la paz laboral y la estabilidad del orden social, (...) [y] sus prestaciones de asistencia médica preservan la capacidad de producción de los trabajadores (OIT, 1958, 130). En consecuencia, sería el interés común, compartido por toda la sociedad en el bienestar de la población activa, lo que debería impulsar a todos los sectores sociales a contribuir, de acuerdo a sus posibilidades, al financiamiento de la seguridad social.

En última instancia, la justificación de un aporte de los empleadores al financiamiento de la seguridad social, tendría que ver, por ende, con el sentido de responsabilidad social de los mismos.

Finalmente, también existe la posibilidad de que un sistema de pensiones financiado por medio de contribuciones, reciba aportes del Estado. Así, a menudo, los aportes que el Estado haga a un sistema de pensiones tienen por objeto financiar, en alguna medida, los costos que se derivan de un principio de redistribución del ingreso con el propósito de mantener, en la mayor medida posible, la proporcionalidad entre aportes y beneficios. También son frecuentes los aportes del Estado con el objeto de cubrir eventuales déficit del sistema de pensiones, en especial en aquellos casos en los cuales la normativa legal vigente incluye la garantía estatal a las prestaciones de la seguridad social.

#### **4.3. La administración de los sistemas de seguridad social: pública o privada**

Este ha sido un tema de discusión que ha estado presente en América Latina, de manera acentuada, cuando la reforma de la seguridad social es parte de las políticas de reforma estructural, cuestión que tuvo plena vigencia a partir de la conocida crisis de la deuda externa. En todo este proceso, como es suficientemente conocido, hubo una preeminencia del pensamiento de la ortodoxia liberal, es decir, del neoliberalismo.

El principal argumento que se esgrimió a favor de realizar la entrega de funciones que históricamente estuvieron en mano del Estado, partía de una falsa dicotomía entre Estado y Mercado. En efecto, de un modo por demás maniqueo, se entendía como verdad absoluta que el Estado ha sido mal administrador y culpable de todas las insuficiencias del desarrollo latinoamericano, mientras que el mercado, por generar supuestamente una sana competencia, tiene una mucha mayor eficiencia. Es importante, sin embargo, en cuanto a la posibilidad de privatizar funciones relacionadas con la seguridad social, es decir, lo que tiene que ver con la instauración de sistemas y programas de seguridad social, supervisión y regulación, diferenciar

muy claramente de otro aspecto relacionado, pero distinto, como es la producción de servicios o productos previsionales, tales como la administración de los aportes y de las prestaciones, etc.

Hay bastante acuerdo entre los estudiosos del tema, así como en el campo de la política, que la seguridad social no puede ser privatizada. Se planteó ya que existen mecanismos de protección frente a algunos riesgos sociales que pueden surgir libremente del mercado, pero la provisión de protección social requiere necesariamente de la intervención estatal. En efecto, en la provisión de protección a la vejez frente a su abandono a la iniciativa individual, se pudo destacar que algunas cuestiones tales como una inadecuada selección, preferencias intertemporales de consumo, se derivan de supuestos acerca del comportamiento de los individuos y apuntan a una demanda inferior a la óptima desde la perspectiva del bienestar social.

Otro argumento a favor de la administración pública del sistema de la seguridad social en general y del sistema de pensiones en particular, tiene que ver con la función redistributiva que es inherente a todo sistema de seguridad social. Aunque el propio sistema de protección a la vejez no contemple explícitamente objetivos de carácter redistributivo, tal sistema se ubica en una interdependencia con otros programas de la seguridad social, en especial de tipo asistencial. La concepción y el manejo de la seguridad social requiere de decisiones centralizadas, sin que esto sea incompatible con necesarios grados de descentralización; más aún, sumando los mecanismos de participación ciudadana, de derechos ciudadanos. Todo esto pone en duda la conveniencia de dejar absolutamente en manos del mercado una de sus ramas más importantes.

Sin embargo, puede ser factible la privatización de algunas funciones específicas dentro del conjunto de la seguridad social, lo cual dependerá del funcionamiento básico de la respectiva rama de la seguridad social. Respecto de la protección social a la vejez, invalidez y muerte, “la base conceptual, la organización financiera y los requisitos para el funcionamiento de los regímenes de pensiones de prestaciones definidas, basados en el seguro social, son, en esencia, incompatible con la administración privada” (OIT, 1993,19). Esto es así debido a que tales regímenes,

en mayor o menor medida, están basados en el principio de la solidaridad, dando lugar a una redistribución interpersonal y eventualmente intergeneracional del ingreso, cuya magnitud, direccionalidad y oportunidad es materia de decisiones públicas y centralizadas, que no pueden ser traspasadas a instituciones privadas.

La opción entre la administración pública o privada de los sistemas de seguridad social, entonces, se plantea principalmente para el caso de los sistemas de pensiones de cotizaciones de cuantía definida (modelo de caja nacional de previsión y su variante chilena). En estos casos, la gestión de las cuentas individuales de los cotizantes (administración contable e inversión financiera de los aportes, entrega de ahorros acumulados o de las prestaciones y beneficios) puede ser traspasada a empresas privadas, con una debida supervisión y regulación. Todo esto quiere decir que si bien la previsión social no puede ser privatizada como tal, en razón de su obligatoriedad y la interdependencia con otros programas de la seguridad social que impliquen transferencias interpersonales, la producción de los servicios previsionales puede ser asumida por el sector privado (ver Wagner, 1991, 38).

La competencia para la producción de estos servicios de administración previsional presupone la libertad de los trabajadores para elegir, en cada momento que corresponda, la empresa administradora de su preferencia. Sin embargo, el resultado de esta competencia entre empresas por lograr alcanzar el mayor número de afiliados de aquellos que se incorporan al mercado laboral y por conseguir el traspaso de las empresas competidoras a la propia, desde el punto de vista de la eficiencia, ha sido bastante dudoso.

Es cierto que la competencia entre empresas puede resultar conveniente porque un elemento importante para lograr la afiliación o el cambio del trabajador se traduce en cobrar comisiones más bajas por concepto de sus servicios, como igualmente por alcanzar los mejores resultados en términos de rentabilidad en la inversión de los fondos de pensiones, no lo es menos que la competencia que se desata entre empresas da origen a elevados gastos en publicidad y promoción, elevando, de ese modo, muy significativamente los costos administrativos, lo cual, por supuesto, afecta el fondo individual del afiliado.

La existencia de diferentes empresas administradoras privadas de fondos de pensiones supone también importantes costos administrativos para los empleadores. Efectivamente, la diversidad de empresas a las que pueden estar afiliados los trabajadores de una misma empresa hace más complejo y caro el proceso, ya que también los aportes pueden ser diversos en tanto parte del salario y/o en cuanto al cobro de comisiones, por ejemplo.

Por último, toda empresa privada, y las administradoras de fondos de pensiones no son la excepción, tiene como objetivo fundamental la maximización de sus utilidades. Tales utilidades, que no son el objetivo en un sistema administrado por entidades públicas o semi-públicas, finalmente deben ser pagadas por los trabajadores afiliados.

**CAPÍTULO III**  
**MARCO METODOLÓGICO**

En este capítulo, de particular importancia, dado que expresa cómo se realizó la investigación, plantea los aspectos que le dan validez y confiabilidad al estudio. Se indica el tipo o modalidad de la investigación, el diseño, el universo de estudio, los medios de recolección de la información y el análisis e interpretación de los resultados alcanzados.

## **1. El tipo o modalidad de la investigación**

Se trata de una investigación descriptiva y evaluativa. Es descriptiva porque el propósito es conocer cómo está diseñado y cómo funciona el sistema de pensiones de Chile, particularmente en lo relacionado con los mecanismos que contempla para la protección de la población en las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Y es evaluativa, ya que se pretende una aproximación al problema a fin de obtener resultados que permitan ponderar de manera cuantitativa, cualitativa y comparativa, según los aspectos de que se trate, los resultados, del sistema chileno. Esto puede llevar a plantearse nuevas investigaciones y/o hipótesis.

Dado que no se trata de una investigación de carácter experimental, no se plantearon hipótesis ni análisis estadístico en términos de correlaciones. Esta es una investigación de tipo documental debido a que la información recabada y analizada, se extrajo de fuentes documentales tales como libros, revistas, documentos de trabajo, ponencias, artículos de periódicos, páginas web, etc.

Según la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL, 2006, 15) se entiende por investigación documental, “el estudio de problemas con el fin de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos”.

Una investigación es evaluativa cuando tiene por objeto “... medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar” (Balestrini, 2001, 7). Aunque la autora se refiere a la evaluación de un programa, por extensión

puede ser aplicada la noción a una entidad de la naturaleza de un sistema de pensiones.

## **2. Diseño de la investigación**

El diseño de la investigación es el plan o estrategia que guía y orienta el proceso una vez que el problema a investigar ha sido planteado. En efecto, es éste el que determina cuáles han de ser las fuentes de las cuales se puede obtener la información que se requiere, la manera cómo los datos han de ser procesados y presentados.

Es posible sintetizar los pasos seguidos de la siguiente manera:

a. La selección y delimitación del tema a investigar.

b. La búsqueda y revisión de las fuentes de información. Se trató, concretamente, de ubicar, revisar y organizar los recursos de información que eran necesarios para efectuar el estudio. Los documentos consultados fueron tanto de carácter primario como secundario. Se entiende por fuentes primarias, en este caso, aquellas que los organismos gubernamentales de Chile proporcionan, tales como la Superintendencia de AFP, el Banco Central, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Hacienda, la Presidencia de la República, entre otros, que fue donde obtuvo la normativa legal que rige la previsión social de Chile.

Por fuentes llamadas secundarias se entiende aquellas que contienen, además de información, análisis e interpretaciones de fenómenos o procesos de diversa naturaleza, no constituyendo ellas mismas una fuente original de datos. En este sentido, la bibliografía muestra la presencia de variadas e importantes fuentes: CEPAL, OIT, etc.

c. El análisis de las fuentes de información. A este respecto, se adelantaron dos actividades: la lectura analítica del material recolectado y el registro de los resultados de la lectura. Se evaluó la utilidad de la información recolectada con respecto al tema a desarrollar.

d. La organización del material analizado. Una vez registrado los resultados del análisis, el material se organizó de acuerdo a la forma como se planteó inicialmente el problema de investigación.

e. El análisis e interpretación de la información y el plan de elaboración del informe de la investigación. Es decir, en este sentido se planteó lo relativo a cómo realizar lo que está contenido en los objetivos del trabajo, en términos de la presentación y análisis de la información recogida, analizada y evaluada en función de los mencionados objetivos. Comprende la redacción y presentación de la investigación documental, y debe reflejar el cumplimiento de los objetivos, vale decir, haber descrito adecuadamente el problema, analizado su funcionamiento y evaluado sus resultados, así como las conclusiones a las cuales se haya arribado.

Se hará fundamentalmente en relación a los resultados que están “visibles” después de 25 años de funcionamiento del sistema. Existe una amplia información estadística en los Boletines de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, tales como número de afiliados, cotizantes activos, pensionados, series estadísticas, etc. que, aunque no están acompañados de ningún tipo de análisis, proporciona información útil, así como también en documentos de la CEPAL, Banco Mundial, etc. que servirá fundamentalmente para dar una base sólida a las afirmaciones que se realicen.

**CAPÍTULO IV**  
**LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA DE**  
**PENSIONES: DE LOS ORÍGENES HASTA 1980**

Este capítulo consta de tres partes. En la primera se presenta brevemente la evolución histórica de la manera como la comunidad o sociedad buscaba garantizar la sobrevivencia de quienes estaban incapacitados de hacerlo por sí mismos, señalando como surge la necesidad de la acción del Estado respecto de la seguridad social, así como se puede observar la evolución que ha tenido la seguridad social y el papel que el Estado juega en la misma. Y cómo la preocupación por la protección de quienes no podían obtenerla ya por sí mismos, llega a constituirse en el objetivo primario de la seguridad social. En la segunda parte se aborda, de modo sintético, la evolución y situación actual de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe. Por último, en tercer lugar se hace una descripción y análisis, a grandes rasgos, del sistema de seguridad social que funcionó en Chile hasta 1980.

## **1. Antecedentes Históricos Generales**

En rigor, el principio mismo de la seguridad social, es decir, el modo de asegurar de manera colectiva los medios de vida necesarios para la sobrevivencia de los individuos que se encuentran incapacitados de subsistir por sí mismos, tiene tanta existencia como la humanidad. La protección colectiva contra los riesgos individuales y sociales la realizaba, inicialmente, el grupo familiar o la comunidad. Así, los miembros económicamente activos se ocupaban de proporcionar el sustento a los mayores y desvalidos, con la contrapartida que serían mantenidos por los más jóvenes cuando ya no pudieran hacerlo por sí mismos. Vale decir, existía una suerte de contrato social e intergeneracional implícito que se basaba en el principio de solidaridad o ayuda mutua.

Con el avance de la industrialización, en el siglo XIX, en la Europa Occidental, que implica el cambio de la estructura de producción agraria-artesanal de pequeñas unidades y de propiedad diseminada por la economía industrial de grandes unidades empresariales, con una cada vez mayor división del trabajo e incremento del empleo urbano, los lazos familiares se debilitan y se van minando los mecanismos tradicionales de protección a los ancianos y desvalidos. Ahora, en cambio, en el

capitalismo, los obreros van a depender por completo, para satisfacer sus necesidades, de la venta de su fuerza de trabajo. La pérdida temporal, debido a accidentes, enfermedad o maternidad, o definitiva, por causa de vejez o invalidez, o, incluso, el desempleo involuntario, dejaba a quienes se enfrentaban a esas contingencias sin la única fuente de ingreso, el salario, sumiéndose en la miseria.

Es en el capitalismo donde se encuentran los antecedentes más definidos e inmediatos de la Seguridad Social. Así, es con la filantropía y la caridad que se dan las primeras formas que van adquiriendo cierto grado de organización y que van a derivar en lo que se denominará “asistencia social”. A partir del humanitarismo de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, aparecen tendencias benefactoras que conducen a una asistencialidad que toma forma de actividad específica. En esta etapa del desarrollo de la asistencia social, la filantropía y la caridad están presentes. Existe, pues, una cierta ligazón entre las formas aún poco estructuradas de asistencialidad y lo que más adelante se conocerá como seguridad social.

Diversas maneras no estatales surgen en respuesta a las contingencias señaladas, con la finalidad de proteger a esa creciente masa de asalariados, tales como, entre otras: fundaciones privadas y religiosas de beneficencia; asociaciones de ayuda mutua creadas por los propios trabajadores; contratación de seguros individuales de vida, gastos funerarios, etc.; disposiciones que obligan a los empleadores al pago del salario en los casos de enfermedad o accidente de trabajo.

Sin embargo, dichas medidas no resultaban suficientes frente a la magnitud del problema, dada la situación económica precaria de los trabajadores, que no se podían proteger por sí mismos de un modo aceptable frente a los riesgos a que estaban expuestos, así fuese de modo individual, mediante el ahorro o de un seguro privado, o asociándose en algún colectivo.

La mayor longevidad que se produce, aumenta el número de ancianos, y las sociedades europeas se ven en la necesidad de crear algún sistema institucional que protegiera a las personas en su vejez, y también de otros riesgos, como se ha indicado. En casi todos los países europeos se fueron creando sistemas de seguro

social, a contrapelo del liberalismo imperante de la época, y ello tuvo que ver, no sólo con criterios económicos, sino también a factores de orden social y político.

En las últimas décadas del siglo XIX, la asistencialidad se independiza de la filantropía y la caridad; adquiere así su propio desarrollo, alcanza objetivos claros y sistematiza su metodología. La sistematización, en todo caso, se realiza siempre dentro del ámbito de la caridad. Son las mismas organizaciones de caridad (Estados Unidos, 1870; Londres, 1896) las que buscan coordinar la práctica de la ayuda a los necesitados a través de una metodología más moderna. Con el objeto de evitar una acción meramente caritativa es que se piensa en la necesidad de la investigación y documentación de los problemas sociales, especialmente de la pobreza.

Se institucionaliza la asistencialidad como función social. Paralelo a ello surge, incluso, una profesión: el Trabajo Social. En 1898 se funda, en Nueva York, la primera escuela de Servicio Social; luego, en 1899, en Holanda, Ámsterdam; después, en 1904, en Alemania; Francia, en 1914, Italia, en 1918, etc.

Es la consideración del problema de la pobreza y la indigencia como objetos de atención en función de sentimientos privados de compasión y de piedad que los sectores más favorecidos del capitalismo experimentan hacia los sectores más vulnerables lo que da origen a ciertos mecanismos de filantropía y caridad. En la medida en éstos van adquiriendo ciertas formas organizativas, derivará en lo se denomina “asistencia social”. Hay, pues, una cierta ligazón entre las formas aún poco estructuradas de asistencialidad y lo que luego se conocerá como políticas sociales.

En 1881, el Canciller Otto von Bismark, en Alemania creó un **Sistema de Seguro Social** para los trabajadores industriales, tomando para ello ejemplos de esquemas de seguros privados de la propia Alemania y de otros países como Francia, Austria y Bélgica. Bismark estaba consciente de la posición débil de los trabajadores en una sociedad industrial con riesgos crecientes, y escépticos frente a soluciones que pudiera ofrecer el mercado. Había, de parte de Bismark, una intencionalidad política; el seguro social fue parte de la construcción de la república germano-prusiana, integrando Estados antes independientes y al proletariado industrial emergente. El financiamiento del sistema se hacía con las contribuciones de los trabajadores, los

empleadores y el Estado; el seguro cubría al trabajador por accidentes de trabajo, invalidez, enfermedad y vejez, basado todo ello en un principio de solidaridad.

A comienzos del siglo XX se van a instaurar los primeros grandes sistemas institucionales en los países industrializados, pero con una concepción que posteriormente ha evolucionado en relación a lo que se denomina Seguridad Social en la actualidad. En este momento, el objetivo que se perseguía era garantizar el mínimo de subsistencia a determinados grupos indigentes a través de los mecanismos del seguro, o la asistencia pública en algunos países.

La gran depresión de los años 30 del siglo XX, y los esfuerzos de la reconstrucción después de las dos guerras mundiales (OIT,1958,2), así como los cambios en el pensamiento liberal por la influencia especialmente de Keynes, tienen que ver con la progresiva ampliación de la seguridad social hasta llegar a lo que se denominó Estado de Bienestar, cuyo objetivo pasa a ser, al menos después del fin de la segunda guerra mundial, proporcionar un nivel de vida adecuado que proteja de la marginalidad relativa respecto a su grupo de referencia, a todos los trabajadores, y a quienes de ellos dependen, en los casos de pérdida o reducción considerable de sus ingresos salariales.

## **2. La Seguridad Social en América Latina**

### **2.1. La Seguridad Social anterior a 1980 en América Latina**

En general, en América Latina, la seguridad social se introduce tempranamente en relación con otros países en desarrollo, en los cuales, salvo algunas excepciones, es sólo después de finalizada la segunda guerra mundial, y con el proceso de descolonización, que se crean sistemas institucionales al respecto (Iyer, 1993, 396; OIT, 1993,1).

Mesa-Lago (1991, 191-193) y otros autores que siguen a éste, dividen a los países latinoamericanos en tres grupos, conforme sea su evolución en relación con la seguridad social: **pioneros, intermedios y tardíos.**

En el reducido grupo de los países pioneros se encuentran Chile, Argentina, Uruguay y Brasil y en ellos surgió tempranamente el sistema de seguridad social, en las décadas de 1920 y 1930. Cabe señalar que Cuba, según el autor, formaría parte de este grupo en cuanto a la introducción temprana de un sistema de seguridad social, pero su evolución posterior no es coincidente con la del resto., razón por la cual la excluye del grupo de países pioneros. Estos sistemas se desarrollaron “de una manera no unificada, sino gradual y estratificada, bajo la influencia de grupos de presión y por iniciativa del Estado” (BID, 1991, 191), “dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos profesionales” (Camacho, 1992, 86). Una seguridad social prácticamente universal fue el resultado de este proceso, pero estratificada, con prestaciones importantes para los grupos privilegiados como las Fuerzas Armadas, empleados públicos, y subsistemas de protección más limitados para la mayoría de la población. Cuestiones tales como la progresiva extensión de la cobertura, la generosidad de las prestaciones, la mala administración de los fondos, junto con el envejecimiento de la población y la maduración de los regímenes de pensiones causaron, a la vez, tempranamente, desequilibrios actuariales y financieros.

Los países intermedios: México, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Panamá sólo van a implementar sistemas de seguridad social en las décadas de 1940 y 1950. Se intenta, en estos casos, establecer un instituto gestor general a fin de evitar un grado de estratificación de los sistemas, como sucedió en los países pioneros. Sin embargo, igualmente se producen desigualdades y diversificación de sistemas. De hecho, la cobertura tiende a limitarse a la población urbana, no lográndose el cumplimiento del principio de universalidad. Es más, es frecuente que al menos en los inicios, en esos países predomine el sector rural y, cuando avanza el proceso de urbanización, lo hace con la particularidad de una masa de magnitud importante que queda al margen de los procesos de modernización en lo que tiene que ver con trabajo especialmente, es decir, funciona el conocido y tratado problema de la marginalidad social urbana (ver Padrón y Peña, 1980).

En estos casos, en razón de la implementación más tardía, la menor cobertura, prestaciones menores y una relativamente mayor uniformidad y unidad, los sistemas de seguridad social de estos países no experimentan problemas administrativos y financieros de la misma magnitud que los llamados pioneros. Sin embargo, debido a la crisis de la década de 1980 “los países con amplia cobertura y madurez de sus programas de pensiones, comienzan a sufrir los problemas típicos del grupo pionero (Camacho, 1992, 86).

El tercer grupo, el de los países tardíos, comprende a los países de Centroamérica y el Caribe Latino. Con la excepción de Costa Rica, Panamá y Cuba, se trata de casos que presentan un menor nivel de desarrollo. La seguridad social surge recién en las décadas de 1950 y 1960, de una manera relativamente más unificada y uniforme. Por su baja cobertura, las prestaciones menores y las poblaciones más jóvenes, estos sistemas tienen menores dificultades financieras.

En síntesis, según Arellano (1985, 59-61) la seguridad social presenta grados de desarrollo distintos en la región. Sin embargo, también es posible encontrar ciertas características comunes, que permiten entender, por lo demás, que en varios países, a partir de la década de 1980, se haya planteado el problema de la reforma previsional. En primer término, durante el siglo XX la seguridad social se extiende de manera importante, con la peculiaridad que se van sobreponiendo nuevos regímenes y programas a los que ya existen. El resultado de esto es que se produjo una estructura muy compleja, generando desigualdades injustificadas.

En segundo lugar, en varios de los países latinoamericanos, los regímenes de pensiones habían alcanzado, en la década de 1980, tres o más décadas de antigüedad, lo cual implicó que se arriba al fin de la “etapa fácil de la seguridad social”. En efecto, inicialmente, los trabajadores que se incorporaban constituían un aporte de recursos sin generar gastos. Obviamente, luego de 30 o más años el crecimiento de los gastos es muy significativo, puesto que el sistema ha ido madurando, lo que significa que una alta proporción de la población que se ha retirado se encontraba percibiendo pensiones. Consecuencia de esto fue que las posibilidades de aumentar

los beneficios eran menores que anteriormente, emergiendo también, en muchos casos, problemas financieros.

Por último, a lo anterior se agregan el efecto que produjo la crisis económica de los años 80 y los cambios demográficos que para ese momento muestran un aumento de la población mayor de 60 años (ver CEPAL, 2006). El resultado fue menores ingresos y gastos mayores, agravando el problema financiero. En el contexto de una crisis económica de importancia y del predominio de la visión que busca liberar al Estado y al capital de compromisos de aporte, la alternativa no es otra que modificar los sistemas.

## **2.2. El período de las reformas estructurales de los Sistemas de Pensiones en América Latina: 1981 en adelante**

Conviene precisar, como cuestión previa, qué se entiende por sistemas de pensiones públicos y privados de seguridad social (OIT, 2000), ya que estos términos suelen ser vagos en su significado, y contener, además, una cierta carga ideológica. Son cuatro los elementos fundamentales que los caracterizan y diferencian: contribución, prestación, régimen financiero y administración (Mesa-Lago, 2004, 21-22).

Las características esenciales del sistema público de pensiones son:

a. La contribución del asegurado no es definida, aunque a largo plazo tiende a aumentar.

b. La prestación es definida, está determinada legalmente. La ley fija una pensión mínima y una máxima, establece la forma de calcular la pensión, el momento en el cual corresponde solicitarla, etc.

c. Funciona con un régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva.

d. La administración del sistema es pública.

Las características esenciales del sistema privado de pensiones son:

a. La contribución que hace el afiliado es definida.

b. La prestación es indefinida, es decir, es incierta. Dependerá de lo que se acumule en la cuenta individual del asegurado, lo cual, a su vez, dependerá de su salario, el monto y densidad de sus contribuciones, y el rendimiento de la inversión, a lo que hay que agregar los factores macroeconómicos.

c. El régimen financiero es de capitalización plena e individual.

d. La administración es privada. Sin embargo, puede ser también múltiple, vale decir, pública, privada y mixta.

Las reformas que se realicen a un sistema de pensiones pueden ser **estructurales** y **no estructurales** (Mesa-Lago, 2004, 22-23). Las no estructurales o paramétricas persiguen mejorar un sistema de pensiones público a fin de fortalecerlo financieramente a largo plazo. Por ejemplo, aumentando la edad de retiro o las contribuciones, o haciendo más estricta la fórmula de calcular la pensión. En América Latina, este tipo de reforma se practicó hasta principios de la década de 1980.

Las reformas estructurales, en cambio, modifican radicalmente el sistema público, sea que se lo reemplace completamente por uno privado, o introduciéndole un componente privado adicional al público, o bien creando un sistema privado que compite con el público. En esos términos se ubican la mayoría de las reformas que se han realizado en los países latinoamericanos a partir de 1981, con el caso chileno como pionero. En Brasil, en el año 2003, se aprobó una reforma al sistema provisional de los empleados públicos del país, siendo esta la única excepción de reforma no estructural (CEPAL, 2006, 126).

Distintos países latinoamericanos han llevado a cabo “reformas estructurales” de sus sistemas de pensiones, y pueden ser divididos en 3 grupos: **pioneros**, **intermedios** y **tardíos** (Mesa-Lago, 2004, 28). Los que el autor antes citado considera países pioneros son Chile (1981), Argentina (1994) y Uruguay (1996); los países intermedios son México (1997), Colombia (1994) y Perú (1993); y los países tardíos incluyen a Bolivia (1997) y El Salvador (1998). Otros países han realizado reformas de sus sistemas de pensiones: Costa Rica (2001), Nicaragua, República Dominicana y Ecuador (2003). Cabe agregar que en otros países como Venezuela, se aprobó en 2001, una Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, de

cuyos resultados no es posible sacar conclusión alguna todavía, dado que su implementación es aún una cuestión pendiente.

Tres han sido los modelos generales de reformas estructurales de los sistemas de pensiones en América Latina (Mesa-Lago, 2004, 23-24): el **sustitutivo**, el **paralelo** y el **mixto**.

### **2.2.1. El Modelo Sustitutivo**

En el modelo sustitutivo el sistema público es cerrado, es decir, no se permite el ingreso de nuevos afiliados. Es sustituido por un sistema de carácter privado que presenta las cuatro características fundamentales ya señaladas, excepto en México, que estableció un sistema de pensiones con administración múltiple, y en el cual, además, la prestación puede ser definida o no definida, ya que todos los que se encontraban asegurados para el momento en que se promulgó la reforma tienen el derecho, al momento de acogerse a jubilación, de elegir la pensión mejor entre la del sistema público de prestación definida, que está cerrado, y la del sistema privado basada en la cuenta individual de ahorro.

### **2.2.2. El Modelo Paralelo**

En el modelo paralelo, el sistema público no es cerrado, sino que es reformado total o parcialmente (Colombia es un ejemplo de reforma total; Perú de reforma parcial). Un nuevo sistema privado es creado, que compite con el sistema público.

### **2.2.3. El modelo mixto**

Este se caracteriza por la coexistencia de dos sistemas que son complementarios. Así, el sistema público no es cerrado y otorga una pensión básica. El sistema privado ofrece una pensión complementaria. El sistema global está conformando por dos pilares, el primero es público y el segundo es privado. Ambos

tienen las características que les son propias a cada uno de ellos, con la salvedad que en Argentina, Uruguay, Costa Rica, que lo habían implementado hasta el año 2001, la administración es múltiple.

### **2.3. La seguridad social en Chile**

En esta parte se realiza, en primer lugar, el estudio del antiguo sistema de seguridad social chileno, para lo cual conviene distinguir, dos períodos, pero haciendo una breve descripción y análisis de algunos antecedentes importantes. En cuanto a estos últimos, al menos desde 1850, con la creación de la Sociedad de la Igualdad por parte de Francisco Bilbao y Antonio Arcos se abre un período que puede ser considerado antecedente. El segundo período aquí señalado comprende prácticamente 50 años de desarrollo de la seguridad social previos al quiebre del orden institucional producido en 1973 por el golpe de Estado y la consiguiente implementación de un modelo económico basado en la ortodoxia neoliberal.

Se trata del período de formación y maduración del sistema. Luego, en tercer lugar, se abordan las principales reformas y medidas que en materia de seguridad social tomó el régimen militar instalado, entre 1973 y 1980, es decir, el lapso previo a la sustitución del régimen antiguo por el de **capitalización individual** que se aprueba en 1980 y entra en vigencia en 1981.

Por último, se presenta una evaluación sintética sobre las más importantes deficiencias que se atribuían al antiguo sistema de pensiones, a fin de proporcionar algunos elementos que permitan evaluar la pertinencia o no de las críticas más comunes hechas a ese sistema y sobre la necesidad o no de su sustitución por el sistema privado de capitalización individual.

### **2.3.1. La Evolución del Sistema de Seguridad Social: Antecedentes**

Como se indicó, Chile forma parte del grupo de países pioneros en América latina, habiendo sido, incluso, el primer país de la región en crear un sistema de previsión social obligatorio.

Durante el siglo XIX y hasta buena parte del XX, Chile se caracterizó por un desarrollo que tenía como motor central la demanda externa, aunque ese modelo de crecimiento hacia fuera se fue haciendo más complejo en la medida en que fue desarrollándose; se dio, incluso, un proceso de industrialización “temprana” (Bambirra, 1974). Sin embargo, lo más importante parece ser una cierta generalización de relaciones salariales en los sectores de mayor dinamismo de la economía, como la explotación del salitre desde el último tercio del siglo XIX. Las propias necesidades de la economía exportadora generan una cierta diversificación económica, y también de la estructura social; sectores medios y un proletariado van adquiriendo un cada vez mayor desarrollo. Ya a finales del siglo XIX, el gobierno de José Manuel Balmaceda intenta llevar a cabo un proceso modernizador y nacionalista que lleva a una guerra civil, cuyo resultado es el derrocamiento del gobierno y la muerte del Presidente, en 1891 (ver Ramírez Necochea, 1972).

En el contexto reseñado, se desarrolla, en las últimas dos décadas del siglo XIX, la que se llamó la “cuestión social”, que alude a todo un conjunto de efectos sociales y políticos. Aparecen nuevos problemas sociales relacionados con las condiciones de vida y de trabajo de los obreros. Surgen organizaciones de trabajadores, ocurren huelgas y protestas de calle, violencia, represión, como la ocurrida en 1907 en Santa María de Iquique (Devés, 1996). Y esta situación se va convirtiendo en fuente de preocupación, primero para las élites, y luego para la naciente opinión pública.

La denominada “cuestión social” se ocupa fundamentalmente de asuntos relacionados con las condiciones de trabajo, las organizaciones laborales y sus mecanismos de negociación; pero también incluye los temas de vivienda, salud y previsión de los trabajadores. En relación a las condiciones de trabajo, no había

convenios colectivos, todos los acuerdos eran individuales y verbales. Tampoco había regulaciones respecto de la jornada de trabajo, en cuanto a su duración máxima ni que obligaran al descanso dominical. En fin, una serie de otras cuestiones tales como el trabajo infantil y femenino; las bajas remuneraciones y a menudo el pago parcial en especies y/o fichas, que obligaban al trabajador a comprar en las pulperías que monopolizada el empleador, usando aquellas como medios de pago. No existían normas mínimas de higiene y seguridad en el trabajo, ni indemnizaciones por accidentes laborales.

A pesar de la ilegalidad de la huelga y su consideración como delito sujeto a las normas del Código Penal, y que los dirigentes de los trabajadores eran perseguidos, "en la última década del siglo XIX se registraron cerca de 200 huelgas" (Arellano, 1985, 23). Y en las dos primeras décadas del siglo XX aumentó el recurso de la huelga por parte de los trabajadores con el resultado de hechos de gran violencia con un costo de vidas de miles de trabajadores (Ver Barría, 1956; Ramírez Necochea, 1956; Morris, 1967; Pizarro, 1978 y Devés, 1996).

El Congreso discutió proyectos de ley diversos, pero insuficientes para enfrentar la "cuestión social". Entre 1887 y 1906 se presentaron 7 proyectos de ley para promover la construcción de viviendas obreras, aprobándose incentivos tributarios para su fomento. En 1918 se aprobó un Código Sanitario; desde 1901 se presentaron proyectos de ley que hacían obligatoria de enseñanza primaria, convirtiéndose en ley en 1920.

En cuanto a las relaciones de trabajo, después de largos debates, se aprobaron, en 1914, una ley que estableció para los empleados de comercio un descanso de una hora y media para almorzar; otra, en 1916, que reconocía el derecho a una precaria indemnización por accidentes del trabajo, y en 1917 se mejora una disposición de 1907 sobre el descanso dominical. Ese mismo año fue aprobada la ley que establecía que las empresas industriales con más de 50 obreras debía tener una sala-cuna para hijos menores de 1 año, y la ley de marzo de 1923 que fijó un máximo de peso de 80 Kgs. de los sacos que podría cargar un hombre. Pero seguían pendientes las cuestiones más importantes.

### 2.3.2. La Evolución de la Seguridad Social: 1924-1973

En Chile, el paulatino, pero significativo cambio que experimentó la estructura socioeconómica del país, por lo menos desde fines del siglo XIX, adquiere mayor fuerza con la crisis del modelo primario-exportador, e incidió también en ciertas transformaciones de la élite política y la estructura institucional del Estado. En 1918 se formó, organizada por Arturo Alessandri, la Alianza Liberal, con sectores progresistas de los Partidos Liberal y Radical, y que llevan a Alessandri a la Presidencia de la República en 1920. También esta Alianza Liberal obtuvo resultados importantes en las elecciones para la Cámara de Diputados en 1918, 1920 y 1924. En 1925 se dictó una nueva Constitución Política, que marca un gran avance en materia de derechos políticos, y que permitiría la posterior legislación en materias sociales.

En gran medida, los triunfos de la Alianza Liberal y de Alessandri tuvieron que ver con haber sabido canalizar el descontento popular existente. Los logros en materia social fueron importantes: legislación laboral, seguridad social, impuestos a la renta, obligatoriedad de la enseñanza básica, entre otros.

El origen de la seguridad social encuentra en las llamadas “leyes sociales”, cuyos proyectos fueron presentados al Congreso en 1921, bajo el gobierno de Arturo Alessandri Palma y “aprobadas”, bajo presión militar, en 1924, hecho conocido como “la noche de los sables”. Así, se dictan leyes sobre contratos de trabajo, sindicatos, derecho a huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, indemnización por accidentes del trabajo (Arellano, 1985, 28). El mismo año se crean también la **Caja del Seguro Obrero**, que años después pasará a ser el Servicio de Seguro Social, y la **Caja de Previsión de Empleados Particulares** (EMPART). En 1925 se fundó la **Caja Nacional de Empleados Públicos** (CANAEMPU).

Se autorizó también a las empresas a crear cajas previsionales para sus propios trabajadores, basadas en la capitalización individual. En 1932, cuando 35 cajas estaban funcionando, se prohibió la creación nuevas entidades del mismo tipo (Gersdorff, 1984, 89).

Se promulga la ley N° 4.054 sobre seguro social obligatorio de enfermedad, invalidez y vejez; y la ley N° 4.055 sobre indemnización por accidentes de trabajo. Con la finalidad de poner en práctica las leyes señaladas, fue creado el **Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social**. Esta fue la primera legislación en Iberoamérica en establecer el seguro obligatorio.

La Caja de Seguro Obrero correspondía a los trabajadores manuales y su financiamiento era tripartito: el trabajador aportaba el 2%, el empleador 3% y el Estado 1%. Inicialmente el sistema proporcionaba atención médica, un subsidio por enfermedad, un seguro de invalidez y una pensión de vejez a los 65 años de edad. Se basaba en la modalidad de reparto para la concesión de las prestaciones de salud e invalidez. Las prestaciones de vejez, por el contrario, se financiaban por la vía de la capitalización individual. Cumplida la edad de retiro, el trabajador optaba entre una pensión de vejez pactada y el retiro total de sus aportes capitalizados (Arellano, 1985, 73-74).

La Caja de Previsión de los Empleados Particulares (EMPART) funcionaba mediante un sistema de ahorro forzoso, con capitalización individual. El trabajador y el empleador realizaban el aporte a un fondo de retiro individual. El Estado no efectuaba aporte alguno a este sistema en consideración a la situación relativamente mejor de estos trabajadores. Cumplidos 30 años de servicio y una edad mínima de 50 años, con transferencia a los herederos en caso de muerte, el empleado podía recuperar sus recursos acumulados en su fondo de retiro, que posteriormente se amplió a indemnización por años de servicio.

Además, el sistema otorgaba pensiones de invalidez mediante un seguro de vida. En caso de enfermedad, el sistema no contemplaba ningún tipo de protección (Arellano, 1985, 74).

La Caja Nacional de Empleados Públicos sustituyó a la antigua Caja de Ahorro de Empleados Públicos, fundada en 1898. Esta última había concedido pensiones de retiro después de 40 años de servicio y a los 65 años de edad, sobre la base del sistema de capitalización individual. El nuevo sistema previsional de los empleados públicos, en cambio, empezó a operar como un seguro social sobre la base

de la modalidad financiera de reparto (Gersdorff, 1984, 89). Más adelante, los años de servicio fueron rebajados a 30, eliminándose el requisito de la edad mínima (Arellano, 1985, 75).

Como señala Arellano (1980, 128), desde los comienzos de la seguridad social en Chile estuvo presente el propósito redistributivo a favor de los más pobres. En efecto, el aporte del Estado a la previsión de los trabajadores se fundamentó, de manera explícita, en la “intolerable situación social” de los obreros. Las reformas de Alessandri fundamentalmente respondían a las ideas del Partido Radical y del sector progresista del Partido Liberal, y se concretaron en todo el conjunto de medidas que ha sido señalado, tendientes a la “protección del proletariado”. En el mismo sentido, en 1931 se dicta el Código del Trabajo, en la concepción de “Estado Protector”.

La cobertura del sistema de seguridad social, en lo sucesivo fue ampliándose progresivamente tanto en materia de riesgos como de población. Algunos años después de creada, EMPART,

... abrió la posibilidad de obtener préstamos contra esos fondos acumulados (los de retiro), opción que se usó, entre otros fines, como un mecanismo de seguro de cesantía. En 1937 se estableció, además, una asignación familiar que se pagaba por cada persona económicamente dependiente del empleado (Arellano, 1985, 74)

En 1938, la derecha es derrotada por el Frente Popular, integrado por los Partidos Radical, Socialista, Comunista, Democrático, Radical Socialista, y miembros de la Federación Obrera de Chile (FOCH). Bajo este gobierno, manejando una concepción de “Estado Benefactor”, se establecen nuevos beneficios para los trabajadores. Fue creado el programa de atención médica preventiva para todos los trabajadores protegidos por la previsión social. En efecto, puede decirse que desde 1925, el desarrollo de la seguridad social está vinculado a la creciente democratización que se da en el país, particularmente el proceso de democratización social, no exento de conflictividad y de generación de mecanismos de inequidad.

En 1952 se llevó a cabo una serie de reformas de importancia a los regímenes de seguridad social de los obreros y empleados particulares. El **Servicio de Seguro**

**Social** (SSS) reemplaza a la Caja de Seguro Obrero y se crea el **Servicio Nacional de Salud**. Con esta reforma, los obreros perciben una serie de beneficios: pensión de sobrevivencia, subsidio de maternidad, mejora de las pensiones de invalidez, vejez y subsidio de enfermedad, y se amplió a toda la familia la gratuidad de la atención en salud. Para los empleados particulares fue creado un sistema de pensiones por vejez, invalidez, sobrevivencia y jubilación por años de servicio, requisito éste que fue ampliado a 35 años. Tanto para los obreros como para los empleados, explícitamente fue establecido el sistema de reparto, que reemplaza al de capitalización individual (Arellano, 1985, 78-83).

Más adelante, mediante la ley N° 16,744, en 1968 se estableció un régimen uniforme y más amplio de protección frente a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, “considerada por muchos expertos como una de las más avanzadas del mundo” (Ruiz-Tagle, 1988, 7). En este mismo año fue creado un régimen de medicina curativa para los empleados, quienes hasta entonces sólo contaban con el de medicina preventiva. Este régimen se diferencia del correspondiente a los obreros, puesto que funciona con un mecanismo de “libre elección”, en base a un bono que adquiriría el usuario para el pago de la atención médica.

La cobertura poblacional, entendida como el total de asegurados activos en relación a la fuerza de trabajo, aumentó progresivamente; en 1950 alcanzó los dos tercios de la fuerza de trabajo, de los cuales el 70% correspondía a obreros afiliados a la Caja de Seguro Obrero. La máxima cobertura poblacional se alcanzó en 1969, con un 79,9%, pero, en todo caso, desde 1965 y hasta 1977 dicha cobertura estuvo sobre el 70% para comenzar a caer en 1978, alcanzando su porcentaje más bajo en 1980, con un 62,8% (Arellano, 1985, 76). El sistema cubría prácticamente a la totalidad de los trabajadores dependientes, en razón de la obligatoriedad de la adhesión, pero sólo a una pequeña parte de los trabajadores independientes.

**Cuadro 2**  
**Afiliados al sistema previsional 1930- 1983**

Año	Total de asegurados activos		Servicio de Seguro Social		Total de asegurados activos que cotizaron miles (5)=(1)-(3) + (4)
	miles (1)	% de fuerza de trabajo (2)	Asegurados Activos	Asegurados activos que cotizaron	
			miles (3)	miles (4)	
1930			614		
1935	925		750		
1940			910		
1945	1.220	62.7	962		
1950	1.400	66.9	985		
1955	1.537 a/	66.0	1.128		
1960	1537 b/	62.7 b/	1.240		
1961	1.596	62.9	1.264		
1963	1.680	63.9	1.310		
1965	1.964	72.2	1.375		
1967	2.096	79.6	1.450		
1969	2.143	79.9	1.440		
1970	2.217	75.6	1.476		
1971	2.286	77.0	1.513		
1973	2.359	77.7	1.561	1.013	1.811
1974	2.422	79.0	1.594	1.035	1.863
1975	2.334	75.0	1.537	995	1.792
1976	2.341	74.0	1.550	936	1.727
1977	2.267	71.5	1.490	922	1.699
1978	2.235	66.3	1.447	881	1.670
1979	2.291	65.8	1486	848	1.653
1980	2.243	62.8	1394	846	1.695
1981				700	1.299
1982				353	567
1983				235	449 d/

a/ Se refiere a 1952

b/ Se refiere a 1959

c/ Desde 1973 en adelante excluye Defensa y desde 1977 también excluye Carabineros

d/ Provisional

Fuente: Arellano (1985), según: (1) Estadísticas; Superintendencia Seguridad Social y Klein Saks (1958); (3) Estadísticas; SSS; y tasa de variación del total de asegurados según Poblete (1949) para 1930 y 1935; (4) Estadísticas; SSS.

La ampliación y extensión de los beneficios que se da a partir de las reformas de 1952, así como el crecimiento de la cantidad de pensionados del sistema de seguridad social, incrementaron significativamente los egresos por concepto de prestaciones, según se puede apreciar en el cuadro siguiente.

**Cuadro 3**  
**Estructura de Ingresos y Egresos de la Seguridad Social**  
(Millones de pesos de 1983)

Año	1951	1965	1972	1973	1974	1976	1980
<b>Ingresos Totales</b>	<b>45.160</b>	<b>124.192</b>	<b>241.792</b>	<b>142.796</b>	<b>184.609</b>	<b>173.803</b>	<b>239.852</b>
Cotizaciones	33.730	76.211	138.825	79.876	118.299	112.866	137.822
Aportes estatales	7.576	42.297	92.234	57.482	59.736	50.353	85.702
Rendimiento de inversiones	3.657	226	2.622	2.220	1.742	4.530	4.666
<b>Egresos Totales</b>	<b>32.344</b>	<b>92.978</b>	<b>185.039</b>	<b>101.805</b>	<b>129.087</b>	<b>127.404</b>	<b>183.578</b>
Pensiones	9.531	41.303	86.294	48.097	48.097	58.269	100.424
<b>Excedentes</b>	<b>12.816</b>	<b>31.214</b>	<b>56.753</b>	<b>40.991</b>	<b>55.522</b>	<b>46.399</b>	<b>56.274</b>
<b>Como Porcentaje del PGB</b>							
Ingresos totales	7.1	11.9	17.1	10.7	13.7	14.3	14.2
Aportes estatales	1.2	4.1	6.5	4.3	4.4	4.1	5.1

Fuente: Arellano, 1985, 88.

En 1972, el sistema de seguridad social presentaba un nivel de egresos casi seis veces mayor que en 1951. Dicho aumento, en su mayor parte, se explica por el incremento de los desembolsos por concepto de pago de pensiones, que crecieron en nueve veces durante el período indicado (ver cuadro anterior). Esto tenía que ver principalmente con el aumento del número de pensionados, que se incrementó en más de seis veces durante el período, como consecuencia de la natural maduración del sistema, pero también estaba vinculado a la alta tasa de pasivos del sector público, tanto Fuerzas Armadas y de Orden como civiles. Esto se explica por el hecho que esos sectores podían acogerse a una pensión de retiro a edad temprana, puesto que sólo contaban los años de servicio, sin establecimiento de edad mínima. También influyó, aunque en menor medida, el mejoramiento en el valor real de las pensiones, alrededor de 50% en promedio, en el mismo período (Arellano, 1985, 85).

Los mayores egresos del sistema de seguridad social fueron financiados en dos terceras partes mediante elevaciones sucesivas de las tasas de las cotizaciones, haciéndose cargo el Estado de la otra tercera parte, produciéndose un incremento de los aportes del Estado al sistema, en términos reales, de más de doce veces entre 1951

y 1972, según se puede ver en el cuadro anterior. Los aportes del Estado pasaron de 1,2% a 6,5% del Producto Geográfico Bruto (PGB), en el mismo período.

Cabe destacar que desde su creación hasta que fue reemplazado por el sistema de capitalización individual, en 1981, el sistema de seguridad social tuvo ingresos, incluyendo los aportes del Estado, que superaban sus egresos, generando excedentes y, por ende reservas, que es una característica sobresaliente de todo sistema que esté basado en el método de capitalización completa. Como se señaló, hasta que se producen las reformas de 1952, las ramas destinadas a proporcionar las pensiones de vejez o antigüedad de las dos principales cajas (Caja de Seguro Obrero y EMPART) se basaban en la capitalización individual, vale decir que funcionaban, al menos formalmente, de acuerdo al método de capitalización completa. Sin embargo, entre 1924 y 1951, la generación de excedentes y acumulación de reservas fue muy baja (ver cuadro 2 DE), lo cual es atribuible a un conjunto de factores:

- En primer lugar, que en un contexto de ampliación de la cobertura de riesgos y de la cobertura poblacional, se fue generando una competencia entre distintos beneficios y programas de seguridad social por la obtención de los ingresos del sistema. Por ejemplo, en 1951, el régimen de enfermedad de los obreros y las asignaciones familiares percibidas por los empleados particulares absorbieron, cada uno, el 30% de los ingresos correspondientes a cotizaciones.
- En segundo término, la mayor parte de las prestaciones, excepto las últimas señaladas, asignaciones familiares y atenciones médicas, “guardaba relación directa con la remuneración sobre la cual habían cotizado los trabajadores”. No obstante, (. . .) La relación de los beneficios con el total de contribuciones realizadas por el trabajador, o por el patrón en su nombre era, sin embargo, escasa” (Arellano, 1985, 71). La manera de calcular las pensiones de vejez constituye otro ejemplo de la desvinculación entre el total de las cotizaciones y prestaciones previsionales, introduciendo así, elementos que corresponden a un sistema de reparto. Las pensiones eran calculadas en base al ingreso promedio

sobre el cual se hicieron las cotizaciones durante los últimos 60 meses antes de la jubilación, lo cual se estima un período corto.

- Por último, en tercer lugar, otro elemento que incidió en la baja acumulación de reservas del sistema de seguridad social tuvo que ver con la manera como fueron usados los excedentes. Una parte importante de los mismos no fue invertida en instrumentos financieros, sino destinada a conceder beneficios adicionales a los asegurados, principalmente en préstamos para la adquisición de viviendas, en bienes raíces (terrenos), y en menor medida a otorgar préstamos personales. Señala Arellano (1985, 77), que en 1941 un 61% de la inversión total estaba concentrada en estos tres rubros, y en 1952 había aumentado a un 66%. Se genera una contradicción entre la orientación social de las inversiones y la capitalización que se debía hacer, puesto que disposiciones legales establecían que parte de las reservas del sistema de destinaran a inversiones en viviendas, a fin de aliviar el déficit habitacional que se producía con el progresivo proceso de urbanización. Esto hizo que los rendimientos monetarios, en 1951, sólo representaran el 10% de los ingresos.

El sistema de seguridad social chileno llegó a contar con más de 35 cajas de previsión, que tenían como afiliados al 77,7% de la fuerza de trabajo del país en 1973 (Arellano, 1985, 76). Los que no se encontraban incluidos eran fundamentalmente los trabajadores independientes. La mayoría de los trabajadores se concentraba en tres instituciones. La fuerza de trabajo se distribuía en el Servicio de Seguro Social (SSS) con algo más del 45%, la Caja de Empleados Particulares (EMPART) tenía el 11% y la Caja de Empleados Públicos (CANAEMPU) el 7%. Algo más de 30 cajas distintas a las anteriores, afiliaba al 12% de la fuerza laboral (Arellano, 1985, 71).

Si bien es cierto que todos los trabajadores bajo la protección del sistema estaban cubiertos frente a las mismas contingencias, independientemente de cual fuese la caja de afiliación, también lo es que había diferencias importantes respecto de la calidad de los beneficios que percibían. La legislación mostraba muchos

regímenes de excepción y pequeños grupos favorecidos. Sin embargo, la cobertura amplia de protección a los trabajadores, como así mismo la cobertura en términos cuantitativos, situaban a Chile al frente de América Latina en materia provisional (Arellano, 1985, 72).

En general, el acceso al sistema estaba vinculado con la inserción laboral, y la prioridad política y social buscaba la inversión en servicios sociales y en ampliar la cobertura de los mismos. La asignación del gasto público sufría una cierta determinación de las presiones que ciertos grupos y sectores realizaban, vale decir, había una cierta asignación “histórica” de los recursos, lo que se hace evidente, por ejemplo, en los muy diversos sistemas de seguridad social que se van creando a lo largo de más de tres décadas, con diferencias importantes entre los mismos en la estructura de las contribuciones y beneficios. En este contexto el nivel del gasto social es creciente y sin claridad en su financiamiento y la administración del mismo se caracteriza por la centralidad y verticalidad.

En suma, puede decirse que el que una parte decreciente de los ingresos de la seguridad social no fuera debidamente capitalizada, y la introducción de elementos de reparto en el sistema, aún antes de 1952, implicaron una paulatina conversión del mismo en un régimen de reparto. Las reformas de 1952, al establecer un régimen constituido enteramente sobre la base del reparto, institucionalizaron lo que en la práctica había venido ocurriendo.

Cabe destacar que en el bienio 1971-1972, durante el gobierno de la Unidad Popular, con Salvador Allende en la Presidencia, cuyo núcleo político lo conformaban los Partidos Socialista y Comunista, aunque con diferencias importantes a su interior, tenía un programa de gobierno que buscaba preservar y profundizar los derechos democráticos y las conquistas de los trabajadores, el gasto social creció en más de 30% en relación a 1970. Esto fue el resultado de una política fiscal expansiva y de redistribución de ingresos que favoreció a la mitad más pobre del país (Arellano, 1988, 44).

### 2.3.3. La evolución del sistema de seguridad social: 1973-1980

El modelo de orientación neoliberal que aplicó el régimen militar a partir de 1973, parte de atribuir al Estado una total ineficiencia en relación con las funciones distributivas que había tenido. En cambio, el crecimiento económico pasa a ser el único instrumento considerado válido para el logro de la prosperidad económica general, de modo que el Estado pierde una gran parte de su rol en la creación de condiciones para alcanzar un mayor logro y equidad e igualdad de oportunidades.

A partir del golpe de Estado, el objetivo de las políticas sociales se orientó a la erradicación de la pobreza extrema mediante políticas selectivas y focalizadas hacia los más pobres, y que a la vez redujeran las “filtraciones” hacia los grupos restantes, no pobres. De esta manera, el Estado pierde su calidad de “benefactor” y concentró su acción en aquellos grupos que no se encontraban en condiciones de encontrar satisfacción por sí mismos a sus necesidades más esenciales, es decir, una suerte de “minusválidos sociales”.

Esto significó que los grupos de ingresos medios y altos tuvieron que comenzar a proveerse por sí solos los servicios sociales que con anterioridad les otorgaba el Estado. Y esto es así porque de acuerdo a los principios que orientan la acción del gobierno militar, se entiende que al Estado sólo corresponde una función de **subsidiaridad**, puesto que la sociedad ha de regirse por dos valores básicos que se consideran centrales, vale decir, la **libertad individual** y la **igualdad de oportunidades**. El Estado, para esto, debe abstenerse de todo tipo de intervención, y asumir, sólo aquellas responsabilidades que los individuos y organizaciones intermedias no fueran capaces de desempeñar. Así,

El objetivo deseado según la Declaración de Principios del Gobierno de Chile corresponde a una sociedad con igualdad de oportunidades en un contexto de libertad, en donde las diferencias personales son altamente positivas siempre y cuando vengan de Dios o resulten del mérito”. . . “igualdad significa uniformar, colectivizar, eliminar al individuo. En cambio, centrarse en las oportunidades ante la vida, para

que cada cual se desarrolle, tiene por finalidad la propia realización humana” (ODEPLAN, 1984).

Aunque la más importante reforma a la legislación del trabajo del régimen militar sólo fue implantada en 1979, con la puesta en práctica del **Plan Laboral**, inmediatamente de producido el golpe militar, cambia el trato que se da a los trabajadores. Particularmente, la eliminación de los sindicatos, de la contratación colectiva y del derecho a huelga expresan una reforma laboral “de hecho” en relación con la situación previa. El Código del Trabajo chileno anterior a 1973 otorgaba a los trabajadores una amplia protección. Los despidos, por ejemplo, implicaban altos costos de diverso tipo para los patronos, las huelgas podían ser indefinidas y estaba prohibido el reemplazo de los trabajadores durante las mismas.

Hasta entonces, el Estado, a lo largo de muchos años, a través de la fijación de aumentos salariales al sector público y otras intervenciones, había jugado un rol de primera importancia en el proceso de negociación colectiva. Obviamente, esas características resultaban claramente incompatibles con las reformas económicas de orientación neoliberal, tales como eliminación de los controles de precios, apertura indiscriminada a las importaciones, liberalización del mercado financiero, reducción del sector público, entre otras, que estaba implantando el régimen militar, y así, prácticamente de manera inmediata, se eliminó la obligatoriedad de la indización de los salarios para el sector privado.

El nivel y la cobertura del salario mínimo fueron reducidos de manera importante; fue debilitada seriamente la estabilidad laboral, facilitando el despido de los trabajadores. Y también se eliminaron los tribunales del trabajo, situación que se mantuvo hasta 1986.

**El Plan Laboral**, de 1979, tuvo un impacto muy negativo para los trabajadores. Con fin de dar mayor “flexibilidad” al mercado laboral, se estableció la causal de la simple discrecionalidad de los patronos para el despido de trabajadores, sin necesidad de expresión de motivo, y únicamente condicionada al pago de una indemnización consistente en un mes de sueldo por año de trabajo que pronto se va a reducir a un máximo de 5 años. A pesar de ser restablecido formalmente el derecho a

la negociación colectiva de los trabajadores, que se había eliminado en 1973, en realidad se hizo en condiciones tales que no tuvo ninguna consecuencia importante en relación a la sindicalización y a los sindicatos. En efecto, de acuerdo a esta normativa, pasó a ser mucho más difícil la organización, la afiliación a los sindicatos pasó a ser voluntaria, la negociación tenía que efectuarse únicamente a nivel de la empresa. Las huelgas se limitan a un máximo de 60 días y los trabajadores podían ser reemplazados. El incremento de los ingresos de los trabajadores del sector privado que no negociaban colectivamente, los establecía el gobierno mediante decreto; en la norma y en la práctica el rol del Estado fue mucho más restringido que lo que había sido hasta 1973.

Si bien en la década de los 80 del siglo XX, la normativa laboral experimentó algunas modificaciones y ajustes menores, los aspectos fundamentales del Plan Laboral mantuvieron su vigencia hasta el fin del gobierno militar.

Desde mediados del siglo XX estuvo de alguna manera presente la intención de racionalizar y uniformar el sistema de seguridad social en todos los gobiernos, y de hecho esa intencionalidad se había plasmado en diversos proyectos de reformas legales, que no llegaron a tener suficiente apoyo político. En cambio, el gobierno militar contaba con ese poder para imponer reformas.

Antes de la reforma integral del sistema de pensiones en Chile, el gobierno militar implementó una serie de medidas, con la finalidad de lograr una mayor uniformidad entre las distintas cajas que conformaban el sistema de seguridad social. Tal uniformidad se encuentra inscrita dentro del pensamiento neoliberal, toda vez que medidas como las que se implantan permiten una mayor atomización de los asalariados frente al mercado de trabajo. La no existencia de regímenes especiales permite una más expedita circulación de los trabajadores en el mercado laboral. Tales medidas fueron las que se indican a continuación:

- El Decreto Ley N° 307, de 1974, establece la igualación de la asignación familiar para todos los trabajadores, eliminando de esta manera la distinción entre obreros y empleados, y entre diversas categorías de éstos, y la creación del **Fondo Único de Prestaciones Familiares**, destinado a la

administración de dichas prestaciones (1973-1974). Se estableció de un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía (1974). El Decreto Ley N° 603, de 1974, dio uniformidad a las prestaciones de desempleo, incorporando, además, a los obreros del sector público. Todo esto fue presentado como un avance social por el régimen militar. No obstante, aunque se puso término a discriminaciones que no se justificaban, en rigor, no constituyó un progreso social efectivo, puesto que todos los trabajadores, con excepción de las Fuerzas Armadas y Carabineros, perdieron una parte significativa del valor real de sus asignaciones (Ruiz-Tagle, 1988, 9). Como no hubo un incremento de los recursos para implementar todas esas medidas, en sentido estricto significó más un deterioro que una mejora, ya que se mantuvo la misma cantidad de recursos para una población mayor.

- Se igualaron las pensiones mínimas en 1974.
- Se uniformaron los mecanismos de reajustabilidad de las pensiones, y los requisitos de edad necesarios para jubilar: 65 años para los hombres y 60 años en el caso de las mujeres. Se puso término a las pensiones por antigüedad a los civiles, vale decir, aquellas cuyo único requisito era los años de trabajo efectivo, sin consideración de edad mínima, y de las llamadas “pensiones perseguidoras”, es decir, las que ajustaban su monto conforme al aumento que recibían en sus remuneraciones los trabajadores activos que desempeñaban un cargo como el que había ocupado el pensionado (1979) (ver Arellano, 1985, 89; Castañeda, 1990, 244-245). El aumento de los años de trabajo de los empleados, y también de algunas categorías de obreros, puede ser explicado como una reacción ante el envejecimiento relativo de la población y el incremento del número de pensionados. En efecto, en 1960, la población de 65 años de edad y más representaba un 4.3% del total, mientras que en 1980 llegaba a un 5,5%. Obviamente, al aumentar el número de pensiones, el costo que ello tenía para la sociedad y para el Estado también se hacía mucho mayor. Pero, en

sentido estricto, lo fundamental para la lógica neoliberal es la flexibilización del mercado laboral y reducir los costos que para el capital tiene el factor trabajo.

Por otra parte, el régimen militar, especialmente en los momentos más críticos para la economía del país, debido a las coyunturas internacionales (1975-1976 y 1982-1983), implementó un conjunto de medidas que pretendía proteger al trabajador y su familia frente a situaciones de cesantía y caída de ingreso. Se trató de medidas orientadas a proporcionar algún nivel mínimo de asistencia a las personas que carecían de recursos y se encontraban al margen del sistema previsional. En 1975 se estableció el programa de **pensiones asistenciales de invalidez y vejez (PASIS)**, orientado a la población pobre mayor de 65 años de edad y a los incapacitados que no recibían subsidio o pensión del sistema de seguridad social (Raczynski, 1995, 230).

Ese mismo año fue creado el **Programa de Empleo Mínimo (PEM)**, y en 1982 el **Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH)** y el **Subsidio Único Familiar (SUF)**, destinado a los niños de hogares pobres que nunca habían recibido la asignación familiar o que, bien por cesantía del padre o de la madre, habían perdido ese beneficio. Con la finalidad de dar certeza a la focalización, en 1979, fue elaborado y aplicado un instrumento para la selección de los beneficiarios, denominado **Ficha CAS** (Comité de Asistencia Social). La misma queda en manos de los municipios, y tiene como objetivos declarados la realización de diagnósticos sociales, definir prioridades, coordinar el trabajo de los diversos agentes que intervienen en materia social en la comuna, entregar prestaciones y subsidios, y evaluación de programas sociales. En términos reales, sin embargo, su labor se fue reduciendo a la asignación de algunos recursos como el subsidio único familiar, la pensión asistencial y el subsidio de marginalidad habitacional (Raczynski, 1995, 231.232).

El monto de la pensión asistencial fue fijado en un tercio de la pensión mínima, incrementándose en un 10% por cada año de cotizaciones que registrara el beneficiario en cualquiera de los sistemas previsionales, con un límite máximo del 50% del correspondiente a las pensiones mínimas.

También se hizo extensiva la asignación familiar a los niños de familias de escasos recursos y que, además, no tuviesen previsión social, y a las mujeres embarazadas en igual situación.

Aunque las medidas que han sido mencionadas pueden ser calificadas de positivas, la acción del gobierno militar en el ámbito de la seguridad social, tuvo consecuencias muy negativas sobre la situación de los beneficiarios de la misma. Así se puede ver en el cuadro siguiente:

**Cuadro 4**  
**Pensiones y Asignación Familiar**  
(Valor promedio mensual en pesos de 1983)

<b>Año</b>	<b>1965</b>	<b>1970</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1976</b>	<b>1980</b>
<b>Total Pensiones</b> (excluidas asistenciales)	7.749	10.207	14.454	5.639	6.049	5.750	8.309
<b>Asignación familiar</b>							
<b>SSS</b>	452	640	622	293	671	599	526
<b>EMPART</b>	1.227	1.522	1.188	600	671	599	526
<b>CANAEMPU</b>	710	1.004	871	400	671	599	526

Fuente: Arellano, 1985

En efecto, las pérdidas en el valor real de las pensiones y otros beneficios monetarios de la seguridad social se explican por la política de reajustes que implementó el gobierno militar.

En el último trimestre de 1973, es decir, en los inicios de la dictadura, y a pesar de las elevadísimas tasas de inflación, 700% en 1973, 370% en 1974 y 79,9% de promedio durante los años de vigencia del gobierno militar (Ffrench-Davis, 2005, 26 y 80), no se otorgaron reajustes, lo cual significó provocar una pérdida de 61% en el valor real de las pensiones en relación con el año anterior. En 1974, los beneficios fueron ajustados de acuerdo al Índice de precios al Consumidor (IPC), pero por debajo de la inflación real, lo cual dice relación con la manera como se calculó el IPC (Arellano, 1985, 90).

La pérdida en el poder adquisitivo de las pensiones fue de tal magnitud, que aún en 1984, éstas no habían recuperado el poder adquisitivo que tenían en 1970, según se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

**Cuadro 5**  
**Pensiones, numero y valor promedio mensual**

Año	Total Pensiones		Pensiones SSS c/		Pensión Mínima de Vejez e/ (\$ 1983)
	Número a/ (miles)	Valor Promedio b/ mensual (\$1983)	Número (miles)	Valor promedio b/ mensual (\$ 1983)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1930			0.2		
1935	20.4		1.7	2.744	
1940			4.2	3.865	
1945	23.1		6.8	3.203	
1950			9.4	n.d.	
1955	129.0		74.9	1.438	1.373
1960	230.6		119.2	4.037	3.468
1963	342.5	7.749	160.4	4.257	3.244
1965	436.1	7.496	259.2	4.532	4.036
1967	514.2	8.763	291.3	6.335	5.645
1969	581.4	8.695	333.4	5.507	3.762
1970	614.2	10.207	367.0	6.387	4.519
1971	643.4	14.454	375.5	9.275	6.100
1973	712.6	5.639	431.8	4.269	2.617
1974	750.3	6.049	465.5	4.113	3.825
1975	810.2	5.304	470.7	3.986	3.666
1976	862.0	5.750	477.6	4.088	3.869
1977	915.6	6.432	492.6	4.354	4.231
1978	975.5	6.834	509.1	4.949	4.994
1979	1.022,8	7.865	520.1	5.090	4.838
1980	1.070,7	8.309	530.1	5.024	4.940
1981	1.126,4	8.752	546.2		5.037
1982	1.190,6	9.011	558.2		4.995
1983					4.833

Fuente: Arellano (1985, 79), (1), (2) en base a Estadísticas, Superintendencia de seguridad Social. (3), (4) en base a Estadísticas, SSS y tasa de variación del total de asegurados según Poblete (1949) para 1930 y 1935.

a/ Incluye asistenciales

b/ Excluye asistenciales

c/ Invalidez, sobrevivencia y vejez. Excluye asistenciales.

d/ Antes de 1955 pensión de invalidez, después de esa fecha pensión de vejez Ley 10.383.

e/ Corresponde a la ley 10.383 del SSS

SSS: Servicio de Seguro Social.

En términos relativos, quienes vieron más deterioradas sus pensiones fueron los empleados del sector privado, mientras el sector menos perjudicado fue el de las Fuerzas Armadas y de Orden, el cual gozó, desde 1979, de pensiones mayores a las de 1970. Sin duda, la conclusión es que el sector que pagó el costo de la mayor “igualdad, fue el sector medio, es decir, el de los empleados.

En 1973, los egresos totales del sistema de pensiones muestran una caída de 45%, sobre todo debido a la mencionada suspensión de reajustes a las prestaciones. En adelante, viene un aumento paulatino, alcanzando en 1980 el mismo nivel que tenían en 1972.

La disminución de los aportes estatales respecto de las cotizaciones de 1974, sólo refleja un cambio contable. En 1974 aumentó la tasa de cotización del Estado en su condición de empleador de los trabajadores del sector público (véase última columna del cuadro 3), dando origen a un cambio en la composición de los desembolsos del Estado al sistema de seguridad social, pero no a una disminución real de éstos.

En los años siguientes, la tasa de cotización del Estado como empleador volvió a descender, incrementándose, en consecuencia, la participación del ítem “aportes estatales” en los ingresos totales del sistema de seguridad social. En 1980, esta participación llegó a ser de un 35,7% (Arellano, 1985, 94).

En relación al financiamiento de las prestaciones, las cotizaciones de los trabajadores continúa siendo la fuente principal. A partir de 1974, las cotizaciones muestran un aumento en su importancia relativa. Mientras que los aportes del Estado disminuyen en un 7%, las cotizaciones que deben efectuar los afiliados crecen en 16%. Además, a partir de 1975, disminuyen también los aportes patronales, con la finalidad de reducir el costo de la mano de obra (Arellano, 1985, 94). Se eliminó, así, la concesión de pensiones por antigüedad. Era bastante frecuente que personas que habían comenzado a trabajar muy jóvenes (20 años o menos), ello significaba que podían jubilar a los 55 años de edad, e incluso menos.

Desde el punto de vista del financiamiento y gastos, la medida relativa a la edad que tomó el gobierno militar tiene un efecto doble. Por una parte, la persona

cotizará durante más tiempo, es decir, hará mayores aportes al sistema; y por otra, dado que empezará a cobrar pensión a los 65 años, también lo hará por menos tiempo, generando un gasto menor.

Otra consecuencia tiene que ver con el desempleo, ya que éste será mayor, aunque era difícil estimar cuantitativamente ese efecto en ese momento. Aunque también es cierto que esos recursos podrían ser destinados a generar empleos (Arellano, 1985, 95-96).

Durante el período del régimen militar se registra una disminución importante en la población cubierta por la seguridad social. En efecto, mientras en 1974, el porcentaje de protegidos por la seguridad social era de 79%, en 1980 sólo el 62,8% estaban en esa situación (Arellano, 1985,96). Por otra parte, en este período, se dio una evasión previsional significativa. Según Arellano (1985,76), entre los años 1973 y 1980, alrededor de un 25% de los asegurados en edad activa no cotizaban. En 1980, la relación entre cotizantes y fuerza laboral alcanzaba solamente un 45%, porcentaje éste que aumenta a 53,3% en relación a la población ocupada (Arellano, 1989,67).

El prolongado período de ajuste económico del gobierno militar generó un alto costo social. La tasa de desempleo se mantuvo de manera persistente por sobre los niveles históricos, y las remuneraciones reales, en la práctica, durante 15 años no aumentaron. Desde 1974 se produce una reducción del gasto fiscal, así como de la parte del mismo destinada al gasto social. El gasto público social muestra una reducción que va desde el 20-25 % del Producto Geográfico Bruto (PGB) que tenía en 1970 a un 15% en 1980 (Raczynski, 1995, 228).

El gasto público social por habitante durante todo el período del período militar, no recupera el nivel que tenía en 1972, que era de 226.200 millones de pesos, es decir, un 25,8% del PGB, mientras que en el año 1981, año de la entrada en vigencia del nuevo sistema de pensiones, ese gasto eras de 202.100 millones de pesos, equivalente a un 14,3% del PGB (Arellano, 1985, 33).

Las reformas de carácter social que el régimen autoritario impone a partir de 1973, particularmente en los campos que se han venido señalando, conforman un intento de extender la lógica neoliberal, con la concepción de un **Estado subsidiario**

que está presente en las reformas económicas, a las áreas sociales consideradas más importantes.

Esto quiere decir que se manejó un enfoque orientado al mercado, el cual debía asumir el máximo posible de las decisiones relativas a la asignación y provisión de los servicios. El Estado debía reducir de manera drástica su tamaño, es decir, retirarse de muchas de las funciones que le había correspondido ejercer por largo tiempo

### **3. Las deficiencias del antiguo sistema previsional. Argumentos para el reemplazo por el sistema de capitalización individual**

Tal como señala Gersdorff (1984, 95) la propia evolución del sistema previsional que estuvo vigente hasta comienzos de 1981 “facilitó la tarea de los críticos del sistema de lograr su reemplazo”. Especialmente cierta resulta esta afirmación respecto de la fuerte caída de los beneficios previsionales, a causa de los reajustes insuficientes, lo cual provocó un descontento importante de la población frente al sistema previsional. Entre las críticas que se hacían al sistema destacan:

- Una de las más importantes decía relación con las prestaciones que otorgaban las instituciones previsionales, que generalmente eran de montos relativamente bajos, a la vez que frecuentemente insuficientes para hacer frente a las necesidades más esenciales de los jubilados. En efecto, aproximadamente el 70% de los pensionados recibía sólo una pensión mínima (Ruiz-Tagle, 1988,8).
- El problema de la evasión presentaba particular importancia en las críticas relativas al sistema de pensiones vigente. En efecto, muchos empleadores y trabajadores no pagaban las cotizaciones que establecía la ley, o lo hacían por un sueldo inferior al real, confiando en que, en todo caso, la pensión mínima estaba asegurada, o en el hecho de que el cálculo de la pensión que le correspondía al trabajador se realizaba tomando en cuenta

sólo el ingreso por el cual se habían hecho imposiciones en los últimos cinco años previos a la jubilación.

- Probablemente el argumento más usado para justificar el reemplazo del sistema de reparto por uno sistema de capitalización individual, fue el que decía relación con su situación financiera. Se sostenía que el sistema estaba **virtualmente quebrado**, dados los elevados déficit que presentaba y que, según las proyecciones que se hacían, en el futuro se incrementarían aún más. Tales déficit eran identificados con los aportes que el Estado hacía al sistema de seguridad social. Sin embargo, son pertinentes algunos comentarios al respecto. Así, datos correspondientes a 1977, muestran que la mayor parte de los aportes que hacía el Estado, el 58,2%, estaban destinados a financiar los beneficios de las cajas del sector público, en particular el pago de las pensiones. Además, los pensionados de estas cajas recibían, en promedio, pensiones mayores y por más tiempo que el resto. En efecto, en eso momento, los pensionados que habían sido empleados civiles en el sector público, tenían pensiones que prácticamente eran el doble de las que percibían los pensionados del sector privado, mientras que las pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros triplicaba el promedio del país (Arellano, 1985, 99-100). Por otra parte, el 31% de los aportes del Estado eran destinados al régimen de salud, del cual los obreros eran los principales beneficiarios, dándose, de ese modo, una política redistributiva cuyo financiamiento se realiza con fondos ajenos al sistema previsional. Otro 55% de los aportes estatales se destinaban a financiar los déficit de las Cajas de Previsión de los Empleados Públicos (15%) y de las Fuerzas Armadas y de Orden (37%). Arellano (1985, 99) señala que parte de esos déficit se originaba en la baja tasa de cotización del Estado en su condición de empleador. En efecto, la tasa de cotización del Estado en calidad de empleador, en 1980, sólo alcanzaba a aproximadamente la mitad de las tasas correspondientes a los empleadores del sector privado. Cabe destacar al respecto que, dado que las Fuerzas

Armadas y de Orden quedaron exceptuadas de la Reforma Previsional de 1981, esa parte que el Estado aportaba al régimen especial de los uniformados (37% del total) de ninguna manera se iba a eliminar. Del 14% restante de los aportes estatales, un 9,6% era destinado al pago de pensiones de los obreros del sector privado, incluyendo las pensiones asistenciales. Se trata, en este caso, de un subsidio con un fin redistributivo a favor de los más pobres, cuestión que tampoco debería ser cuestionable. Como sostiene Gersdorff (1984, 101-103), al considerar los excedentes netos del sistema de seguridad social, no resulta posible afirmar que éste se encontrara en situación de quiebra.

- Otra crítica que se hacía al sistema tenía que ver con los **bajos niveles de rentabilidad de las inversiones**. Sin duda, la manera como se habían manejado los excedentes del sistema tenía una importancia significativa, sobre todo porque, como se ha indicado, con frecuencia se les invertía financiando programas habitacionales o de infraestructura que no contaba con mecanismos adecuados de reajustabilidad, provocando su desvalorización. Sin embargo, este problema era subsanable manteniendo el sistema de reparto.
- Era una crítica frecuente al sistema su supuesta **regresividad** en la distribución e incremento del riesgo financiero. Sin embargo, un estudio de 1977<sup>1</sup> apunta en sentido contrario. Para fines de los años de la década de 1970, es innegable el impacto redistributivo que tenía el sistema de seguridad social a favor de los más pobres. Con posterioridad, las reformas realizadas por el régimen militar entre 1973 y 1980, perjudicaron especialmente al sector medio de los empleados y a los más pobres, si de políticas sociales se habla.

---

<sup>1</sup> Foxley, Aninat y Arellano (1977) "Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso". Santiago, Estudios Cieplan. Citado por Arellano (1985, 106-108).

Sin embargo, el problema financiero del sistema como razón para cambiarlo es algo discutible. En efecto, la transformación del mismo bien pudo ser abordada de otra manera. En efecto,

...antes de ser desfinanciadas, las Cajas generaron excedentes durante años que en no pocas ocasiones fueron utilizados por los gobiernos de la época en otros fines. Se argumenta que un conjunto de medidas pudo haber solucionado gran parte de los problemas existentes. (Alburquerque, 1997, 44)

Como señalan Marcel y Arenas (1991, 11), y se indicó anteriormente, las observaciones anteriores no significa negar la existencia de muchas inequidades injustificadas en el sistema de seguridad social chileno, que se expresaban en la existencia de grupos privilegiados y regímenes de excepción dentro de la multiplicidad de instituciones y programas existentes.

Distinto es cuando se trata de normas especiales que beneficiaban a personas que laboraban en faenas pesadas o en ambientes tóxicos, como era el caso de los mineros, estibadores, tripulantes y trabajadores ferroviarios, para los cuales se habían establecido regímenes especiales que tenían que ver con sus particulares condiciones de trabajo. Ciertamente, la mayor desigualdad que existía, y que se mantuvo después de la reforma provisional de 1981, era la situación previsional claramente más favorable de las Fuerzas Armadas y de Orden en relación con la población civil. En 1980, las pensiones civiles se situaban, en promedio, a un nivel un 17% menor, en términos reales, que en 1969. El nivel promedio, en cambio, de las pensiones del sector militar, era un 59% mayor que en el año 1969 (Arellano, 1989,71).

Finalmente, la heterogeneidad y fragmentación del sistema generó costos elevados e ineficiencias administrativas. Sin embargo, Arellano (1985, 110) concluye:

... de ello no se deriva la conveniencia de reemplazarlo por un sistema privado de capitalización individual como insistentemente ha sido planteado por los economistas del gobierno militar. Los defectos indicaban que era necesario uniformar disposiciones que determinaban los beneficios y aportes al sistema, modernizar su administración,

extender la indexación para neutralizar la inflación y recuperar la cobertura perdida en los últimos años.

Cabe señalar, para finalizar esta parte, que ese antiguo sistema de seguridad social chileno había sido considerado por muchos expertos en la materia, como uno de los más desarrollados de Latinoamérica, por la extensión de su cobertura de riesgos y poblacional, como por la calidad de sus prestaciones, y por el hecho que brindaba al menos un nivel mínimo de protección a los sectores más pobres que no hacían aporte alguno al sistema. Las características principales de este sistema formado a lo largo de casi medio siglo pueden sintetizarse de la manera siguiente:

- Contribuían al financiamiento del sistema el Estado, el empleador y el propio trabajador.
- El sistema daba cobertura a las prestaciones sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; pensiones; indemnizaciones y desahucios; asignaciones familiares y cesantía.
- Otra característica y problema de la mayor importancia se encuentra en el hecho de la existencia de una proporción decreciente de contribuyentes activos, frente a una proporción creciente de contribuyentes pasivos, vale decir, pensionados. Esto, a la vez, genera problemas estructurales de financiamiento del sistema. En efecto, la expectativa de vida de la población aumenta, mientras que la cantidad de los trabajadores de cotizan, con relación a los que se acogen al beneficio e la pensión, disminuye.
- Por otra parte, los déficit que el sistema presenta, sean éstos reales o circunstanciales, ejercen presiones sobre el gasto público, dado que las opciones para reestablecer el equilibrio resultan políticamente costosas. Efectivamente, una posibilidad consiste en bajar el monto de las prestaciones, la otra supone incrementar las prestaciones.
- También se sostenía que se daba una tendencia a defraudar al sistema, ya que no existía una relación directa entre los niveles de cotización efectuados y el beneficio que se recibía. En la práctica, se sostenía, había

una marcada tendencia a subdeclarar ingresos durante la mayor parte de la vida activa, cuestión ésta que incidía en la disminución de las cotizaciones que debía realizar el trabajador, mientras que se observaba igualmente la tendencia a declarar ingresos mayores a los reales en los años finales de la vida activa del mismo, ya que sabía que esos eran los años que iban a ser considerados para el cálculo del monto de sus beneficios finales.

- La cobertura del sistema era bastante amplia. El 76% según algunos autores (Zapatta, 1997, 21), el 79,9% en el año que muestra el porcentaje más elevado (1969), pero sobre el 70%, en todo caso, de la población activa y su familia se encontraban cubiertos frente a riesgos tales como enfermedad, invalidez, desempleo, vejez y muerte hasta 1977. A partir de 1978 se registra una baja importante, llegando a sólo 62,8% en 1980 (Arellano, 1985, 76).
- Existían normas diferenciadas para sectores específicos de trabajadores (mineros, tripulantes, estibadores, etc.), así como por los sectores a los cuales correspondían (empleados del Estado, del sector privado, de las Municipalidades, etc.) constituyéndose así regímenes distintos.
- Se trataba de un régimen de reparto basado en el principio de solidaridad, es decir, los trabajadores empleados y activos, junto con los aportes patronales y del Estado, financiaban las pensiones de aquellos que se habían acogido a retiro, siempre y cuando éstos hubiesen dado cumplimiento a los requisitos establecidos para tener derecho a los beneficios establecidos. El complemento de este mecanismo era que, al momento de producirse el retiro de los activos, también gozarían de una pensión.
- La cuantía de la pensión se calculaba sobre la base de una proporción correspondiente a las últimas remuneraciones que se habían percibido, utilizando como medida el salario correspondiente a semanas, meses o años, según los casos. El período y los porcentajes sobre los cuales se hacía el cálculo eran variables.

- Existían organismos previsionales establecidos por ley, denominados Cajas de Previsión, que recibían las cotizaciones y hacían efectivos los beneficios a las categorías de trabajadores que correspondía.
- Para los trabajadores que no se encontraban afiliados a ninguna de las cajas de previsión existentes, existía un régimen general conformado por el Servicio de Seguro Social, en el cual, por lo demás, cotizaban la mayoría de los trabajadores de ingresos más bajos.

**CAPÍTULO V**  
**EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO ACTUAL**

En este capítulo se hará una presentación, en primer lugar de las razones esgrimidas por el gobierno militar para realizar el cambio del sistema de seguridad social de reparto por el de capitalización privada individual que se realizó en Chile en 1981. En segundo término, se precisa qué debe entenderse por la “transición” entre el antiguo y el nuevo sistema de pensiones. En tercer lugar, se describe y analiza el nuevo sistema de pensiones, indicando sus características más resaltantes y los tipos de beneficios que concede; se señala cuál es el papel del Estado en el sistema y qué son las denominadas pensiones asistenciales, que son de cargo estatal, aunque no forman parte del sistema privado de pensiones.

### **1. Las razones del cambio del sistema de seguridad social. Una nueva orientación**

La instauración del gobierno militar en Chile, en 1973, da inicio a un nuevo período en la historia de las políticas sociales en general y del sistema de seguridad social en particular. Como se ha venido señalando, la concepción que ahora va a imperar en la materia difiere fundamentalmente de la que prevaleció con anterioridad. En concordancia con el paso del Estado Benefactor a otro concebido como Subsidiario se observa una significativa caída del gasto social; la adhesión a los principios de libertad individual e igualdad de oportunidades; la importancia asignada al mercado. Efectivamente, no cabía la posibilidad de continuar con un sistema de pensiones inscrito en una concepción de Estado de Bienestar, basado en concepciones y principios absolutamente incompatibles con los principios neoliberales.

No cabe duda que la razón fundamental del cambio impuesto por el régimen autoritario presidido por Pinochet, está en la lógica de las transformaciones reestructuradoras del capitalismo que ese gobierno de facto adelantó.

En un primer momento, la orientación del sistema de seguridad social quedó plasmada en el Decreto Ley N° 1.552, del 11 de septiembre de 1976, que reglamentó el Acta Constitucional N° 3, cuyo artículo 1°, N° 21, señala:

... esta Acta Constitucional asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social... La ley establecerá un sistema de Seguridad Social que satisfaga de modo uniforme, solidario y eficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y, especialmente, por los de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las diferentes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras ...

En cuanto al papel del Estado, indica:

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de que todos los habitantes gozan a prestaciones básicas universales, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas... El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social.

Por ende, el Estado deja de ser ejecutor de los programas de seguridad social para ser sólo supervisor.

Los postulados doctrinarios que rigen la acción del gobierno militar en materia social, en la práctica, se tradujeron en dos cuestiones esenciales, que son:

**a. La focalización del gasto social.** Al respecto, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN, 1983) del gobierno sostiene:

... es mucho más conveniente para los estratos socioeconómicos medios y altos de la población, cancelar el costo de sus prestaciones sociales (salud, educación, vivienda, etc.) que pagar impuestos para recibirlos de vuelta como subsidios, dado el costo de burocracia que existe de por medio. Es obvio que siempre será necesario para estos estratos superiores soportar una carga tributaria para financiar las funciones generales de gobierno y la erradicación de la extrema pobreza. Pero cuanto más se focalicen los subsidios en esta última, más rápido se podrá erradicarla y por lo tanto, aliviar la carga tributaria. Es más, existen estudios (. . .) que demuestran que si se focalizara el gasto social en las familias de escasos recursos de forma tal que los subsidios complementen el salario familiar de ellas para que sumen alrededor de \$ 16.000 pesos mensuales, que corresponden al ingreso de los estratos medios del país, se requeriría menos del 50%

del actual gasto social. La otra mitad del gasto social podría destinarse, teóricamente, a fomentar la inversión nacional con el fin de acelerar el crecimiento económico y por esa vía aumentar los ingresos provenientes del trabajo.

**b. La entrada de la empresa privada y del mercado en áreas que históricamente le fueron ajenas**, tales como educación, salud, vivienda, previsión social. Se descentraliza el poder de decisión y se cambian los mecanismos de financiamiento en estas áreas.

Por sobre todo, se rescata la idea del “consumidor” que libremente elige dentro del mercado, en desmedro de la idea de “comunidad organizada que consigue beneficios”, que se había acuñado en los períodos anteriores. Además, esto se entiende como parte de un proceso de modernización del país, el cual no sólo consistía en mejorar la productividad y crecimiento económico, sino que también buscaba solucionar cuestiones sociales, desde una visión de mercado.

En definitiva, el 4 de noviembre de 1980 se dicta el Decreto Ley N° 3.500, que entró en vigencia el 1° de mayo de 1981, estableciendo un **sistema de pensiones de capitalización individual**, con **administración privada de los fondos**, para lo cual se crean las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**, sin **aporte al fondo de los empleadores**. El Estado cumple el papel de **proveer ciertas garantías** en relación con el pago de la **pensión mínima** a aquellos que no tengan derecho a ella por su falta de capitalización, así como el pago de las **pensiones asistenciales**.

Al Estado corresponde, además, la función de **Organismo Contralor del Sistema**. El trabajador tiene libertad para la **elección** de la AFP en la cual depositará sus cotizaciones.

## **2. La transición del antiguo al nuevo sistema de pensiones**

La transición desde el antiguo sistema previsional hacia el nuevo ha de ser entendida como el plazo que debe transcurrir entre la creación de este último y la eliminación definitiva del primero. Esto significa que durante un determinado

período, unas cinco décadas y media aproximadamente, coexistirán los dos regímenes que se han señalado, teniendo el sistema, en consecuencia, un carácter mixto. Sin embargo, en la práctica las instituciones del régimen antiguo fueron eliminadas. En efecto, a finales de 1980, las para entonces Cajas de Previsión Social fueron fusionadas e integradas al recién creado **Instituto de Normalización Previsional** (INP), ente de carácter estatal a cargo en lo sucesivo del sistema previsional de quienes opten por permanecer en el sistema “antiguo”. También forman parte del régimen público las instituciones previsionales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, es decir, la Caja de Previsión Social de la Defensa Nacional (CAPREDENA) la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) Igualmente, constituye parte del sistema público, a cargo del INP, el Fondo de Pensiones Asistenciales.

Tal y como está planteada la transición del antiguo al nuevo sistema de pensiones, la extinción completa del antiguo sistema se producirá, como se señaló, en alrededor de unos 50 años, cuando el último pensionado del antiguo sistema fallezca, es decir, alrededor del año 2030. Esto significa que el período de transición aproximadamente coincide con el tiempo de maduración del sistema previsional nuevo, puesto que un sistema de pensiones se considera maduro cuando una generación completa de trabajadores ha pasado por el mismo, es decir, después de aproximadamente unos 55 años.

Otro elemento importante de la transición entre el antiguo y el nuevo sistema de pensiones es la emisión de los denominados **bonos de reconocimiento**. En efecto, en el marco de la normalización previsional, el Estado debe efectuar un aporte a los fondos previsionales de los trabajadores que se trasladaron del antiguo al nuevo sistema de pensiones. Este aporte pretende reconocer los derechos de pensión adquiridos por trabajadores en el anterior sistema, y que decidieron trasladarse al actual sistema.

El bono de reconocimiento es un instrumento financiero expresado en dinero y emitido por las entidades previsionales del sistema antiguo refundidas en el Instituto de Normalización Previsional (INP). El monto del bono se calcula como un

treinta y cinco avo parte del capital necesario para financiar una pensión de vejez que equivalga al 80% de la remuneración imponible promedio que percibió el beneficiario antes de la reforma previsional, es decir, durante los 12 meses anteriores a junio de 1979, multiplicado por el número de años y fracciones de años de cotizaciones efectuadas en el antiguo sistema.

El derecho al bono de reconocimiento está restringido a los trabajadores que registran por lo menos 12 cotizaciones mensuales en los 5 años anteriores a la publicación del Decreto Ley N° 3.500, cuestión ésta que claramente perjudica a los trabajadores que cotizaron menos de 12 meses durante el período señalado (ver Ruiz-Tagle, 1994, 45).

El valor del bono de reconocimiento se ajusta anualmente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC) más un 4% de interés real anual hasta la fecha de jubilación o muerte del afiliado. Cuando uno de estos dos eventos ocurre, el INP debe transferir el valor del bono a la cuenta de cotizaciones individual del afiliado. El Estado financia el Bono de Reconocimiento desde el Presupuesto Nacional, toda vez que las instituciones del régimen antiguo ya no disponen de estos recursos, puesto que las imposiciones fueron utilizadas en el pasado para financiar los beneficios de los pensionados de entonces.

Aún cuando el traslado al sistema que se iniciaba no tuvo carácter formalmente obligatorio para los imponentes del sistema anterior, la reforma previsional impulsada por el régimen militar contenía mecanismos que de hecho incidieron en provocar el traslado voluntario de la mayoría de los trabajadores al sistema nuevo.

En efecto, en los comienzos de la aplicación del nuevo régimen se dio un traslado de más las dos terceras partes de trabajadores al mismo. La explicación de este fenómeno tiene que ver con la tasa de cotización menor del nuevo régimen en relación con el anterior, lo cual se traducía en un aumento importante de la remuneración neta de quienes realizaron el traslado al sistema de las AFP, y en momentos obviamente críticos desde el punto de vista de los ingresos de los trabajadores, además de la intensa propaganda, considerada engañosa por muchos

(CENDA, 2002; Riesco, 2006) que se hizo en favor de las ventajas que tendría el nuevo sistema de pensiones, se entiende que haya habido un traslado masivo de trabajadores del antiguo al nuevo sistema.

El sistema establece la obligatoriedad de afiliación para todos los trabajadores dependientes, mientras que para trabajadores independientes la afiliación es voluntaria. Existe la posibilidad para el trabajador de elegir la AFP ante la cual cotizar y puede también, dentro de ciertas limitaciones, cambiar de AFP. Las Fuerzas Armadas, según lo establece el mismo Decreto-Ley, mantienen el sistema de previsión social de reparto anterior, cuyo financiamiento realiza el Estado. Son la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile los entes que cubren ese sector.

Así, para este sector de funcionarios del Estado y sus familiares, se institucionaliza un régimen autónomo de previsión y seguridad social que constituye una excepción. Otorga los beneficios de pensión de retiro y de montepío, desahucio, indemnización por fallecimiento, prestaciones de salud y todo otro beneficio que la ley establezca. En relación a la administración y al financiamiento tienen autonomía, de modo que la administración del sistema se encuentra a cargo de las propias instituciones de la Defensa Nacional en el caso de las Fuerzas Armadas, y de Orden en el caso de los Carabineros.

El régimen militar privatizó el sistema de previsión y seguridad social de los trabajadores, pero no permitió intervención privada en la administración del suyo, ni ningún tipo de alteración en sus beneficios manteniendo, además, el financiamiento del sistema a cargo del Estado (Zapatta, 1997, 26).

Por otra parte, corresponde al Estado el financiamiento de los compromisos que se deriven de la vigencia parcial y transitoria del sistema anterior. Esto implica el pago de las pensiones de aquellos que se pensionaron conforme a ese sistema y las de quienes lo hagan en el futuro en el marco del mismo.

Alrededor de trescientos sesenta mil trabajadores permanecieron en el antiguo sistema como cotizantes activos (Zapatta, 1997, 22), 900 mil personas son perceptores de pensiones del mismo en el año 1996, situación esta que perdurará hasta la tercera

década del siglo XXI, cuando ya no queden pensionados en el Instituto de Normalización Previsional, organismo que se encarga de aquellos trabajadores que, según lo establecido en las normas transitorias del Decreto Ley N° 3.500, artículo 1°, optaron por mantenerse dentro de esa normativa. Tal opción pudo hacerse hasta el 31 de diciembre de 1982. Después de esa fecha la única alternativa es cotizar en alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) existentes, salvo excepciones muy puntuales, como el caso que se presenta con el retorno de exiliados y exonerados políticos al país y a la vida laboral.

Además, también el Estado debió cancelar los bonos de reconocimiento establecidos en el Decreto Ley N° 3.500 a los trabajadores que se afiliaron al sistema de las AFP y que van a formar parte del fondo individual de cada integrante del sistema. Entre 1982, cuando se dio comienzo a ese pago, hasta diciembre de 1996 (Zapatta, 1997, 22), el beneficio había alcanzado a la cantidad de 1.355.856 personas, con un monto de 3.107 millones de dólares. También el Estado se hace responsable del pago de las pensiones de los afiliados si la correspondiente AFP quiebra.

### **3. Objetivo y bases del sistema de pensiones de capitalización individual**

El régimen de pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500 señala como su objetivo fundamental asegurar a los trabajadores un ingreso estable una vez que han concluido su vida laboral, procurando que dicho ingreso tenga una relación próxima con el percibido durante la vida activa, es decir, que la pensión de vejez que perciba sea aproximadamente igual al sueldo o salario que devengaba como trabajador activo. Las bases principales de este sistema son:

#### **3.1. Capitalización individual**

El sistema de pensiones se basa en la capitalización individual, es decir, cada afiliado al sistema por la vía de una AFP, tiene una cuenta individual en la cual se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales son administradas por la

Administradora que haya elegido, con la finalidad de capitalizar y ganar rentabilidad de ese fondo mediante las inversiones que la empresa realice con los recursos de los Fondos. Al finalizar su vida laboral activa, el capital formado le es devuelto al afiliado, o a sus beneficiarios sobrevivientes si fuese el caso, en la forma de alguna de modalidad de pensión. El monto de esa pensión dependerá de la cuantía del ahorro que haya alcanzado el trabajador.

El aporte que realiza el trabajador que cotiza en una AFP se expresan en una unidad denominada **cuota** de un Fondo de Pensiones, que es una unidad de medida en la cual se expresan los recursos acumulados por el trabajador en su respectiva cuenta individual. Así, el aporte del trabajador se expresa en número de cuotas. El valor de la cuota es en pesos y el mismo varía, aumenta o disminuye diariamente, dependiendo de la rentabilidad de las inversiones de los Fondos de Pensiones. En sí mismo, lo relevante no es el valor de la cuota, sino la variación de dicho valor en un determinado período, que significa la rentabilidad que esos ahorros están obteniendo.

Se entiende por **rentabilidad real de la cuota** deflactada por la unidad de fomento (UF)<sup>2</sup> de un Fondo de Pensiones en un mes, al porcentaje de variación del valor cuota al último día de ese mes, respecto al valor de la cuota al último día del mes anterior, resultado que se deflacta por la variación de la unidad de fomento en ese período.

Desde 1983 se permitió la libertad de cambiarse de AFP a los afiliados, sin límite alguno. Con ello se pretendía incentivar la competencia entre las Administradoras. Sin embargo, el resultado fue contrario, ya que los gastos de mercadeo se elevaron substancialmente. Las AFP contrataron una cada vez mayor cantidad de vendedores con la finalidad de promover el cambio de cotizantes a la AFP que éstos representaban, En 1996 se produjo el mayor porcentaje de traspasos, el 28% de los afiliados se cambió de AFP, y los costos de mercadeo aumentaron de 12% a 35% de los costos totales de administración.

---

<sup>2</sup> La unidad de fomento (U.F.) es una unidad de valor que se reajusta de acuerdo a las variaciones del Índice de Precios Al Consumidor (IPC), modificándose diariamente a partir del día 10 de cada mes y hasta el día 9 del mes siguiente. Por ser de carácter reajutable, su función es mantener el valor real de dinero en aquellas operaciones pactadas en esta unidad. Su principal uso es en instrumentos de crédito, especialmente a mediano y largo plazo.

La mayor competencia, en vez de bajar los costos, los hacía mayores. Así, en 1998, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones puso un límite máximo de dos cambios al año. En el año 2001 se constata que los gastos por concepto de ventas se han reducido a un tercio (Kiefer, 2004, 115).

### **3.2. Administración privada y conformación de los Fondos de Pensiones**

El sistema de pensiones se encuentra administrado por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones. Estas instituciones, desde el punto de vista legal, son sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es la administración de Fondos de Pensiones, así como el desarrollo de otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, y de otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que están establecidos en la ley.

Las actividades de las AFP están sujetas al control de organismos del Estado, especialmente la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), creada por el mismo Decreto Ley N° 3.500. Están encargadas de la administración de las cuentas de capitalización individual de los ahorros con fines previsionales de cada trabajador.

Esos ahorros deber ser invertidos conforme a criterios de rentabilidad y seguridad. El objetivo exclusivo de las AFP está constituido por el otorgamiento y administración de las prestaciones y de los beneficios previsionales a quienes corresponda.

Las AFP reciben las cotizaciones previsionales, las cuales son depositadas en la cuenta personal de cada afiliado, e invierten esos recursos a fin de generar una rentabilidad, y otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Además, contratan un seguro destinado a financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados. Estas AFP, por su gestión de administración de los Fondos de Pensiones tienen el derecho a cobrar una retribución en términos de una comisión en dinero a los afiliados. Dicha comisión la fija libremente cada Administradora, y es uniforme para todos los afiliados a la misma.

El Fondo de Pensiones se conforma por las cotizaciones, tanto obligatorias como voluntarias del trabajador (ahorro voluntario), los bonos de reconocimiento en los casos que procede, es decir, para aquellos afiliados que provienen del antiguo sistema de pensiones, además del producto que genere la rentabilidad alcanzada a través de las inversiones que realiza la AFP.

Pero, a todo eso debe restársele las comisiones que cobran las AFP, más el seguro de invalidez y sobrevivencia. Los trabajadores deben cotizar, obligatoriamente, el 10% de su sueldo o salario si se trata de trabajadores dependientes, y el mismo porcentaje de la renta declarada en el caso de los trabajadores independientes, para la formación del fondo de pensión con un límite máximo de 60 Unidades de Fomento (UF), más aproximadamente un 3% por concepto de gastos de administración y ganancias de las AFP.

Se incluye en este porcentaje el seguro de invalidez y sobrevivencia. Dado que el costo del tal seguro se ubica en alrededor del 1%, las AFP se quedan con alrededor del 16,7% del 13% del ingreso del trabajador que éste entrega como cotización para su pensión de vejez y seguro de accidentes del trabajo y sobrevivencia.

En términos comparativos con el antiguo sistema, en éste los gastos de administración, en 1979, alcanzaban a algo más del 5% del total de ingresos por concepto de aportes (Ruiz-Tagle, 1997, 30). Además, el trabajador debe pagar a alguna ISAPRE, institución de salud previsional, un 7% de su ingreso para salud, con lo cual el porcentaje de su ingreso que gasta en seguridad social llega al 20% de su ingreso.

### **3.3. Libre elección de la Administradora de Fondos de Pensiones y de Tipos de Fondos**

La normativa establece que cada trabajador elige libremente la Administradora a la cual se afilia, y durante varios años de la vigencia de este sistema podía también cambiarse cuantas veces quisiera de AFP. Esto llevó a una

competencia entre Administradoras por captar cotizantes, con gastos de publicidad que alcanzó la suma de 100 millones de dólares anuales. Desde 1998, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones limitó a dos los cambios de AFP que un afiliado puede realizar en un año.

También el afiliado elige libremente, desde el año 2002, con algunas limitaciones, el **Tipo de Fondo de Pensiones** en el cual realizar su ahorro previsional.

En el año 2000 se aprueba la existencia de dos tipos de fondos, y en 2002 el tipo de fondos se aumenta a cinco. Los fondos a elegir se diferencian por el porcentaje que puede ser invertido en instrumentos financieros de **renta variable**. Los límites impuestos por la ley y controlados por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, son los siguientes:

**Cuadro 6**  
**Tipos de Fondos y límites en inversión de renta variable**  
(Porcentajes)

<b>Tipo de Fondo</b>	<b>Limite máximo permitido</b>	<b>Limite mínimo permitido</b>
<b>Fondo A</b>	80%	40%
<b>Fondo B</b>	60%	25%
<b>Fondo C</b>	40%	15%
<b>Fondo D</b>	20%	5%
<b>Fondo E</b>	Solo renta fija	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de AFP.

Esto le permite al afiliado optar por Fondos de mayor riesgo relativo. En efecto, la ley N° 19.795, de 28 de febrero de 2002 introdujo, una importante flexibilización al régimen de inversión de los fondos de pensiones. Además, junto con la creación de los cinco tipos de fondos mencionados, estableció un régimen supletorio de asignación de los afiliados a los diferentes fondos, que van de menor a mayor riesgo, de acuerdo a un criterio de edad en lo relativo al ahorro forzoso.

Así, los más jóvenes irían al Fondo B, los de edad intermedia al Fondo C, y quienes estuviesen a 10 años o menos de la edad legal necesaria para acogerse a jubilación al Fondo D. Sin embargo, los afiliados tendrían plena libertad de elección, a excepción del grupo en edad más próxima a la de jubilación, quienes no podían optar por el Fondo Tipo A, que es el de mayor riesgo.

### **3.4. Mecanismos de ahorro voluntario que contempla el sistema**

Existen tres formas de ahorro adicional voluntario, que son: ahorro previsional voluntario, cotizaciones voluntarias y depósitos convenidos.

#### **3.4.1. El ahorro previsional voluntario (APV)**

Consiste en un mecanismo que permite a los afiliados dependientes afiliados a una AFP, e independientes, siempre que estén dando cumplimiento a las cotizaciones obligatorias establecidas en la ley, ahorrar por sobre lo cotizado de manera forzosa, pero en otra cuenta independiente de la de capitalización individual. Esto puede permitir la anticipación de la edad de jubilación o incrementar el monto de la pensión cuando el retiro de la actividad laboral se realice por cumplimiento de la edad requerida. El ahorro voluntario tiene también efectos tributarios para el trabajador que lo realiza, expresados en exenciones en el impuesto sobre la renta.

#### **3.4.2. Las cotizaciones voluntarias**

Un segundo mecanismo de ahorro voluntario está constituido por las **cotizaciones voluntarias**, que es una forma de ahorro que permite al afiliado depositar en su cuenta de capitalización individual un porcentaje de su renta mayor del 10% obligatorio. Los recursos ahorrados por este concepto no son considerados para los efectos de la determinación del derecho de la garantía estatal de pensión mínima.

Al momento de pensionarse, el afiliado puede efectuar el retiro de estos aportes, ya sea para el aumento de la pensión a obtener, ya sea como excedente de libre disposición, si corresponde. También el afiliado está facultado para realizar retiros de esos fondos en cualquier momento de su vida activa, cancelando una sobretasa impositiva.

### **3.4.3. Los depósitos convenidos**

El tercer mecanismo de ahorro voluntario son los **depósitos convenidos**. Se trata de aportes voluntarios que realiza el empleador en la cuenta de capitalización individual del trabajador. El objetivo es aumentar el capital para financiar una pensión de vejez anticipada, o aumentar el monto de la pensión si se retira de la vida laboral activa por cumplimiento de la edad legal necesaria. Estas sumas se abonan en la cuenta de capitalización individual del trabajador, y son independientes de la cotización obligatoria y voluntaria.

Las sumas convenidas pueden ser un monto fijo que se paga en una única oportunidad por el empleado, a un porcentaje mensual de la remuneración imponible o a un monto fijo mensual. No está establecido ningún límite para estos montos en relación al sueldo o salario por el cual se cotiza obligatoriamente; no constituyen renta para el trabajador, en consecuencia no están afectas a impuesto alguno. Estos ahorros tampoco son considerados para los efectos de la determinación del derecho de la garantía del Estado sobre pensión mínima.

Este contrato de depósito que hacen el empleador y el trabajador debe estar por escrito y firmado por ambas partes y, además, debe ser enviado a la Administradora a la cual el trabajador se encuentre afiliado dentro del mes anterior a la fecha del primer depósito. Estos recursos pueden ser retirados por el trabajador al momento de pensionarse, sea para aumentar el monto de la pensión, sea retirándolos como parte del excedente de libre disposición, pero en este caso, pagando el impuesto correspondiente.

En todos los casos de ahorro voluntario, el Estado concede a los afiliados beneficios tributarios en relación con el impuesto sobre la renta, cuando procede.

Los afiliados independientes pueden, si tienen ahorro voluntario, facultar a la AFP a traspasar los fondos desde su cuenta de ahorro voluntario hacia la cuenta de ahorro forzoso, con el fin de cubrir las cotizaciones previsionales correspondientes.

Respecto del ahorro adicional voluntario que cualquier afiliado pueda hacer, hay plena libertad para elegir cualquiera de los Tipos de Fondos (SAFP, 2005). De este modo, se busca obtener mayores rentabilidades sin que las pensiones de aquellos que están próximos a jubilar, estén sometidas a riesgos mayores.

La lógica de esta medida se encuentra en la consideración sobre la volatilidad de de los fondos. En efecto, una persona joven puede sufrir una pérdida, pero puede recuperarse en el curso de algunos años, cuestión que no es posible para aquel que está cerca de poder jubilar. En consecuencia, cuando se acerca la fecha de jubilación, es conveniente que las inversiones se realicen en instrumentos de renta fija, aún cuando ésta sea menor.

#### **4. El ahorro de indemnización**

La ley N° 19.010, de 29 de noviembre de 1990, creó las cuentas de ahorro de indemnización (CAI) para trabajadores regidos por el Código del Trabajo, con la finalidad de proveer un mecanismo de indemnización sustitutivo del tradicional para los trabajadores dependientes, por una parte y, por otra, proporcionar a lo trabajadores de casa particular un beneficio de indemnización en caso de interrupción de la relación laboral. En ambos casos la indemnización es a todo evento, es decir pagadera con motivo de la terminación del contrato de trabajo, cualquiera que sea la causa que lo origine.

Para los trabajadores dependientes en general esta cuenta opera exclusivamente en lo que se refiere al lapso posterior a los primeros 6 años de servicios y hasta el término del undécimo año de la relación laboral. Aquellos trabajadores que tenían contrato vigente al 1° de diciembre de 1990 y que hubiesen

sido contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981, tuvieron el derecho a pactar con su empleador una indemnización sustitutiva sin límite de años. Las CAI son administradas por la AFP a la cual se encuentre afiliado el trabajador. Esta cuenta puede abrirla cualquier trabajador, aunque no esté afiliado al sistema de AFP o se encuentre afiliado al antiguo sistema.

Al formalizarse el pacto de indemnización el empleador queda en la obligación de realizar una cotización mensual de al menos un 4,11% de la remuneración imponible del trabajador.

La apertura de esta cuenta y el pago de las cotizaciones correspondientes son obligatorias para los empleadores de trabajadores de casa particular (choferes, servicio doméstico, etc.), quienes deben realizar un aporte equivalente al 4,11% de la remuneración mensual imponible, por un periodo máximo de 11 años, el cual debe ser destinado a financiar una indemnización pagadera a todo evento que se genere por el finiquito del contrato de trabajo, cualquiera que sea la causa.

La remuneración imponible tiene un límite máximo de 60 UF para los trabajadores de casa particular y de 90 UF para el resto de los trabajadores. El pago de las cotizaciones para indemnización está regido por las mismas normas que las cotizaciones para la cuenta de capitalización individual, y no constituyen renta para efectos tributarios.

En caso de fallecimiento del trabajador, sus aportes conceden una cierta cobertura previsional a su grupo familiar, dado que sus beneficiarios pueden girar de la CAI hasta 5 unidades tributarias anuales, que en diciembre de 2005 correspondía a 1.894.260 pesos (3.683 dólares americanos). El exceso pasa a incrementar la masa de bienes del difunto. Tal pago se realiza al cónyuge, a los hijos o a los padres del fallecido, unos a falta de otros, en ese orden.

Finalmente, el sistema de pensiones contempla otros beneficios: La cuota mortuoria, el excedente de libre disposición y herencia, cuando corresponda. La cuota mortuoria es un beneficio pecuniario consistente en el retiro del equivalente a 15 Unidades de Fomento, de la respectiva cuenta individual del afiliado, a favor de quien acredite haberse hecho cargo de los gastos funerarios. El excedente de libre

disposición es aquel que, si después de haber hecho efectiva la pensión, queda saldo de la cuenta de capitalización individual. La herencia, por último está constituida por los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual del afiliado que fallece sin dejar beneficiarios, o cuando su muerte es producto de un accidente de trabajo, ya que en este caso la pensión es cubierta conforme a lo establecido en la ley N°16.744 y se paga a los herederos del afiliado, previa comprobación de haber dado cumplimiento a los trámites legales correspondientes.

## **5. El rol del Estado en el sistema de pensiones**

Aunque el sistema de pensiones es calificado de “privado”, y siendo el caso chileno la expresión de la mayor reforma estructural sustitutiva en América Latina, el Estado continúa desempeñando un papel de la mayor importancia. Al Estado corresponden la administración y entrega de determinados beneficios o prestaciones, dictar normas para el funcionamiento del sistema y ser el **Órgano Contralor del Sistema**.

Las razones de la fiscalización que ejerce el Estado, por vía de la **Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)** principalmente, tienen que ver, en primer lugar, con el objeto de asegurar a los trabajadores y sus familias la satisfacción de sus necesidades ante situaciones de vejez, invalidez o muerte. Es la contrapartida a la obligación de los trabajadores dependientes de cotizar en el sistema de AFP, el que el Estado vele por la seguridad de los recursos acumulados en los Fondos de Pensiones.

En segundo lugar, las garantías que da el Estado comprometen la utilización futura de recursos fiscales, razón ésta que hace necesario controlar el funcionamiento de los Fondos de Pensiones, a fin de que las garantías sólo sean entregadas cuando los afiliados no dispongan de medios para alcanzar la pensión mínima, o por razones de fuerza mayor, y no por ineficiencia o mal funcionamiento del Sistema o Administradora respectiva. Por último, dado que los Fondos de Pensiones constituyen

una fuente de financiamiento de la inversión en los distintos sectores de la economía del país, es importante mantener una fiscalización de esos recursos.

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones representa al Estado al interior del Sistema, y se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Es la autoridad técnica de supervigilancia y control de las AFP. Sus funciones principales son (SAFP, 2002, 55-56):

- Aprobar o rechazar el prospecto que debe preceder a la creación de una Administradora de Fondos de Pensiones, aprobar sus estatutos y autorizar su existencia legal.
- Fiscalizar el funcionamiento de las AFP en lo jurídico, administrativo y financiero.
- Velar por el cumplimiento de los requisitos de capital mínimo y encaje por parte de las AFP.
- Proponer reformas legales y reglamentarias destinadas a mejorar el funcionamiento del Sistema.
- Interpretar la legislación y reglamentación vigente e impartir normas generales obligatorias para su aplicación por parte de las AFP.
- Imponer multas y disponer, cuando corresponda, la disolución de las AFP conforme a lo establecido en la ley.
- Supervigilar, controlar, fiscalizar y sancionar a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), con las mismas facultades que la ley le otorga respecto de las AFP.

El Decreto Ley N° 3.500, que entró en vigencia en mayo de 1981, estableció un nuevo sistema previsional en Chile que significó una profunda transformación en la seguridad social, incluyendo los sistemas de salud y de pensiones, Los cambios relacionados con la salud llevaron a la creación de un sistema dual, con una parte pública, el **Fondo Nacional de Salud (FONASA)**, y otra de carácter privado conformada por una red de **Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES)**, que compiten en el mercado con un funcionamiento de compañías aseguradoras.

En el Decreto Ley que funda el sistema de pensiones, se establece también que el Estado garantiza pensiones mínimas en tanto se cumplan determinados requisitos por parte del afiliado.

Las AFP tienen la responsabilidad legal de alcanzar una rentabilidad mínima que se define en los siguientes términos:

. . . la rentabilidad real de los últimos doce meses de cada Fondo de Pensiones no puede ser menor a la que resulte inferior entre la rentabilidad real promedio de los últimos doce meses de todos los Fondos menos dos puntos porcentuales y el 50% de la rentabilidad real promedio de los últimos doce meses de todos los Fondos. Para garantizar esta rentabilidad mínima cada AFP debe constituir dos Fondos: la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y el Encaje. Hay que subrayar que esta exigencia no implica que se garantice una rentabilidad mínima en términos absolutos, sino tan sólo en términos relativos, es decir, en relación al promedio de rentabilidad de todos los Fondos dentro de doce meses (SAFP, 1994, 46-48).

## **6. La constitución del fondo de pensiones y la migración de los trabajadores al nuevo sistema**

El fondo de pensiones, como se señaló, se conforma por las cotizaciones acumuladas, tanto obligatorias como voluntarias del trabajador, los bonos de reconocimiento, además del producto que genere la rentabilidad alcanzada a través de las inversiones que efectúa la AFP. A todo esto deben restársele las comisiones que cobran las AFP, más el seguro de invalidez y sobrevivencia. En efecto, los trabajadores deben cotizar, obligatoriamente, un 10% para la formación del fondo de pensión, más aproximadamente un 3% por concepto de gastos de administración y ganancias de la AFP. Se incluye en este porcentaje el seguro de invalidez y sobrevivencia. Dado que el costo del seguro se ubica alrededor del 1%, las AFP se quedan con aproximadamente el 16,7% del 13% del ingreso del trabajador que éste entrega como cotización para su pensión de vejez. En términos comparativos con el antiguo sistema, en aquel, los gastos de administración, para el año 1979, alcanzaban a algo menos del 5% del total de ingresos por concepto de aportes. (Ruiz-Tagle, 1997,

30). Además, el trabajador debe pagar un 7% adicional para salud, con lo cual el porcentaje de su ingreso que gasta en seguridad social llega al 20% de su ingreso.

La afiliación al nuevo sistema de capitalización individual privada es obligatoria, según el Decreto Ley N° 3.500, para todos los trabajadores que se incorporaron al trabajo a partir de enero de 1983. Para aquellos que eran o habían sido imponentes del sistema anterior para el momento en el cual se efectúa la reforma, se estableció la posibilidad de optar entre permanecer en el antiguo sistema o incorporarse al nuevo.

Para ello dispusieron de un plazo de cinco años, si decidían efectuar el traslado al régimen de AFP, una vez realizado el cambio no hay posibilidad de regreso al antiguo sistema. Todo esto significa que el antiguo sistema desaparecerá en un plazo de aproximadamente 50 a 55 años, vale decir, alrededor del año 2030-2035, cuando hayan dejado de existir todos los pensionados del sistema anterior. En consecuencia, se da una coincidencia entre la desaparición del antiguo sistema y la maduración del nuevo, entendiendo por maduración del sistema nuevo el que una generación completa de trabajadores haya pasado por el mismo.

El problema de la estructura de las cotizaciones (Arellano, 1981, 1985) jugó un papel importante en la preferencia inicial de los trabajadores por el nuevo sistema. Hasta antes de la entrada en vigencia de éste, las cotizaciones previsionales correspondía efectuarlas al empleador y al trabajador. Así, en la década de 1970, al empleador le correspondía un porcentaje de la cotización que oscilaba entre el 66% y el 78% del total de la misma. Conforme al Decreto Ley N° 3.501, de marzo de 1981, prácticamente la totalidad de las cotizaciones van a corresponder al trabajador, ya que al empleador sólo debe hacer un aporte del 0,85% por concepto de seguro de accidentes del trabajo.

A la vez, como se dispuso un incremento de la misma magnitud de las remuneraciones brutas, tal modificación no afectó ni la remuneración neta del trabajador ni el costo del patrono. Por lo demás, el mismo Decreto Ley estableció que correspondía al Estado hacerse cargo, de manera progresiva, del financiamiento de las asignaciones familiares y del subsidio de cesantía, con cargo al presupuesto nacional.

Con anterioridad, estas cuestiones eran financiadas mediante cotizaciones de trabajadores y empleadores. Según la nueva normativa, todavía por algunos años los empleadores debían continuar haciendo aportes para el financiamiento de estas prestaciones a través de un impuesto de carácter transitorio y decreciente que equivalía a una cotización. Todo lo anterior, en consecuencia, redujo la tasa de cotización para efectos previsionales, tanto para los trabajadores como para los empleadores de los dos sistemas. En efecto, el monto de las cotizaciones que debía aportar el trabajador en el sistema anterior al vigente, estaba compuesto de la siguiente forma, según las diferentes entidades previsionales (Mires, 1985, 26):

**Cuadro 7**  
**Composición de los aportes de empleados y empleadores**  
(Porcentajes)

<b>Organismo Previsional</b>		<b>Empleador</b>	<b>Empleado</b>
Servicio de Seguro Social		28,95%	7,25%
Caja de Previsión de Empleados	Particulares	31,71%	12,33%
Caja Nacional de Empleados	Públicos	18,00%	18,50%
Caja Bancaria de Pensiones		33,17%	15,17%

Fuente: Mires (1985)

Obviamente, las tasas actuales en comparación con las anteriores, son menores y, por ende, el trabajador recibe como sueldo o salario una cantidad neta mayor de dinero. No obstante, hay otras consideraciones que hacer al respecto. En efecto, si esto se proyecta a 10 o 15 años, la parte de su sueldo o salario que debe pagar a la AFP por concepto de comisiones, superará a las del antiguo régimen.

Con todas las medidas señaladas, la tasa promedio de cotización de los trabajadores que permanecieron en el antiguo sistema llegaba a un 25,6% de su remuneración bruta, mientras que los que optaron por el sistema de las AFP sólo cotizaban, inicialmente, un 16,5% promedio y un 17% como máximo. Por lo tanto, esto se traducía, para quienes eligieron el sistema nuevo, un aumento de 11,6% en su remuneración neta, alcanzando en el caso de los trabajadores bancarios, un 17%.

En el extremo inferior, los trabajadores del agro, a quienes correspondía cotizar en el Servicio de Seguro Social, el incremento de su remuneración fue de 5,7%. Sin embargo, a los trabajadores de ingresos más bajos no les resultaba igualmente conveniente el cambio de sistema, dado que las comisiones fijas que las AFP cobraban eran muy altas en relación a esos niveles salariales, lo cual significaba un aumento del costo previsional para esos trabajadores de alrededor del 5%.

Esto porque sólo la mitad de la cotización obligatoria del 10% del salario del trabajador ingresaba a la cuenta individual de éste, ya que la otra mitad correspondía a los gastos de administración y a las ganancias de las AFP.

La tasa menor de cotización de las AFP se posibilitó por la elevación que se estableció en las edades mínimas de retiro y, por ende, la eliminación de las jubilaciones por antigüedad o años de servicio, cuestión esta que se había decretado en 1979, y no debido a una mayor eficiencia del nuevo sistema.

En efecto, Arellano (1985,217-222) demuestra que el cambio en el factor edad de retiro permitía una disminución aún mayor de la tasa de cotización. Dicho cambio en la edad mínima para realizar el retiro de la vida laboral activa y recibir la prestación de una pensión fue extensivo a los dos sistemas, mientras que la disminución de la tasa de cotización no se incluyó en el antiguo sistema. También el notable deterioro de los beneficios previsionales resultado de la política del régimen militar hacia los sectores trabajadores, constituye otro elemento explicativo del traslado masivo de los trabajadores al sistema de las AFP, que realizan el cambio del sistema de reparto al de capitalización individual como una manera de aumentar sus sueldos y salarios, cuyo poder adquisitivo ha sido duramente afectado por la inflación y las políticas ortodoxas aplicadas.

A todo lo anterior debe agregarse la fuerte campaña ideológica que se realizó a favor del sistema de capitalización individual que se comienza a implantar. Tal campaña pasó, por supuesto, por desacreditar el antiguo sistema<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ejemplo de ello es el discurso de José Piñera, Ministro del Trabajo y Previsión Social cuando la reforma previsional fue aprobada. En el mismo caracteriza el antiguo sistema como “un sistema de pensiones de claro signo socialista (que) produjo pobreza y discriminación para millones de trabajadores chilenos”. Agrega que

## **7. Prestaciones y beneficiarios en el sistema de las AFP**

Debe entenderse por prestación, la entrega que debe hacer la AFP, según el tipo y la modalidad que corresponda, de los fondos acumulados en la cuenta individual del trabajador que ha cotizado un tiempo mínimo determinado y que ha alcanzado la edad necesaria para acogerse a jubilación, o que se encuentra en alguna de las otras situaciones previstas en la ley, distintas a la anterior (invalidez total o parcial), o a el o los beneficiarios de éste.

En relación a la protección a la vejez, el nuevo sistema, en lo fundamental, adoptó el modelo de caja nacional de previsión, es decir, un régimen de ahorro forzado con capitalización individual y cotizaciones de cuantía definida. La diferencia principal que se puede observar respecto del sistema de caja de previsión tiene que ver con que al momento de ocurrir la contingencia, el afiliado no puede realizar el retiro de la totalidad de sus ahorros acumulados, sino que éstos le serán entregados en forma periódica mensual.

Sin embargo, como se expone en el punto 6.1., en la parte correspondiente a las rentas vitalicias, el sistema previsional actual funciona en base al modelo de seguro individual. La selección del riesgo se expresa en el hecho que las prestaciones están sujetas al riesgo individual del contratante en relación a su expectativa de vida y a sus potenciales beneficiarios.

### **7.1. Tipos de pensiones**

En este sistema de capitalización individual, el beneficio principal es el otorgamiento de pensiones. El Decreto Ley N° 3.500 distingue tres tipos de pensiones: de vejez, invalidez y sobrevivencia, los cuales pueden ser solicitadas conforme a cuatro modalidades, que son: retiro programado, renta vitalicia inmediata,

---

mediante la reforma “al igual que con el Plan Laboral, tenemos la certeza de estar asentando otro golpe mortal a la politización de la vida social y al marxismo, y sobre todo a la pobreza y a la injusticia” (Piñera, 1981, 9 y 21-22).

renta temporal con renta vitalicia diferida y renta vitalicia inmediata con retiro programado.

#### **7.1.1. Pensión de vejez**

Es la que corresponde por haber cumplido una edad que determina la ley. El derecho a pensionarse requiere una edad mínima de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres. Sin embargo, no existe la obligatoriedad de jubilarse por el hecho de haber alcanzado la edad requerida. Tampoco se contemplan otros requisitos tales como, por ejemplo, antigüedad en el sistema de pensiones.

Está permitido por la ley pensionarse anticipadamente, pero deben cumplirse ciertos requisitos, a saber:

- Que el cálculo correspondiente, según los fondos que el beneficiario haya acumulado, arroje una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones y rentas imponibles de los últimos 10 años de trabajo, ajustadas según los índices de inflación.
- Que, hechos los cálculos correspondientes, el monto de la pensión resulte igual o superior al 110% de la pensión mínima garantizada por el Estado.

#### **7.1.2. Pensión de invalidez**

La ley establece que tendrán derecho a una pensión de invalidez, los afiliados no pensionados por la ley que, sin cumplir los requisitos de edad para obtener pensión de vejez, y a consecuencias de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, sufran un menoscabo permanente de su capacidad de trabajo. La invalidez puede ser total o parcial.

Es total cuando el trabajador pierde al menos dos tercios de su capacidad de trabajo, y es parcial cuando la pérdida es igual o superior al 50% e inferior a los dos tercios. Esto da origen a la pensión de invalidez total y, desde 1990, a la pensión de invalidez parcial.

Cuando sucede la contingencia, no es posible para el afiliado efectuar el retiro de la totalidad de sus ahorros, sino que el pago de la prestación lo hace la AFP mensualmente.

### **7.1.3. Pensión de sobrevivencia**

Es la que corresponde a los integrantes del grupo familiar del afiliado que fallece. Así, son beneficiarios de pensión de sobrevivencia el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos, los padres, y la madre de los hijos naturales del causante, cumplidos que sean los requisitos que establece la ley.

Cada afiliado debe acreditar, ante la AFP de la cual es afiliado, la existencia de sus eventuales beneficiarios, por los medios legales pertinentes.

En razón a que los trabajadores, en general, enfrentan el riesgo de invalidez o fallecimiento, las Administradoras se encuentran obligadas a contratar con una compañía aseguradora un seguro para sus afiliados que se denomina **seguro de invalidez y sobrevivencia**. Dicho seguro es financiado por los mismos afiliados a lo largo e su vida laboral activa con una fracción de la cotización adicional. Aquellos asegurados que no se encuentren cubiertos por el seguro, deberán financiar su pensión únicamente con los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual.

En relación a la protección ante las contingencias de invalidez y muerte de quien mantiene económicamente a la familia, el sistema opera con una combinación entre el modelo de ahorro forzado con capitalización individual y el método de seguro obligatorio con base en el régimen financiero de reparto. En caso de muerte de un afiliado activo, la AFP se hace responsable del traspaso a su cuenta individual de lo que se conoce como “aporte adicional”, vale decir, el monto resultante de la diferencia entre el capital que sea necesario para financiar las pensiones de sobrevivencia y la suma de capital acumulado por el cotizante hasta la fecha de su fallecimiento. Cuando se trata de invalidez de un afiliado activo, sea ésta total o parcial, y una vez que la solicitud de pensión de invalidez ha sido aprobada por una

comisión médica, la AFP se encuentra en la obligación de pagar una pensión de invalidez (total o parcial) por un lapso de tres años, sin que el financiamiento de esta pensión pueda hacerse con los fondos que se hayan acumulado en la cuenta individual del afiliado. Transcurrido el tiempo establecido, mediante un segundo examen médico, es reevaluada la invalidez. Si la misma persiste, el afiliado tiene el derecho a que le sea pagada una pensión de invalidez según lo establecido en el segundo dictamen.

El procedimiento es igual al que opera en caso de fallecimiento, es decir, la AFP debe traspasar el aporte adicional suficiente para cubrir la diferencia entre el saldo en la cuenta individual del cotizante y el capital necesario para el financiamiento de la pensión de invalidez de referencia. Cuando un afiliado que ha sido declarado inválido en un primer dictamen muere, la AFP debe del mismo modo pagar el aporte adicional necesario para el pago de las pensiones de sobrevivencia.

El financiamiento de las obligaciones anteriores las garantizan las AFP mediante la contratación de un seguro de invalidez y sobrevivencia con una compañía de seguros de vida de su elección. Tal seguro es pagado por cada afiliado, quien, además de cotizar el 10% de su remuneración mensual en la cuenta individual de capitalización, debe efectuar una cotización adicional calculada sobre la misma base, en parte por concepto de prima de seguro de invalidez y sobrevivencia, y en parte destinada al financiamiento de la AFP a la cual se encuentra afiliado. Tales cotizaciones adicionales las determina cada AFP y son variables; se han movido entre un 2,8% y un 3,7% aproximadamente. El promedio de todas las AFP ha estado por el orden de 3,2%. De este porcentaje, el 2,5% corresponde a los gastos que cobra la AFP al afiliado, mientras el otro 0,7% se destina al pago de primas de seguro (SAFP, Boletín Estadístico, 2005).

Las AFP están obligadas a traspasar la parte de las cotizaciones adicionales que sea necesaria a la compañía de seguros respectiva para la contratación de un seguro que sea suficiente para dar cobertura integral a las obligaciones señaladas arriba. El afiliado tendrá derecho al pago de una pensión de invalidez transitoria, o si corresponde, al pago del aporte adicional necesario para alcanzar las pensiones de

referencia en caso de fallecimiento o invalidez, conforme al segundo dictamen de la Comisión Médica. La AFP a la cual se encuentra afiliado será responsable y está obligada a realizar estos pagos en los casos que se indican:

- Si al momento de ocurrir el siniestro el afiliado se encontraba cotizando en esa AFP, si se trata de trabajadores dependientes. Esto es una presunción de derecho si la contingencia se produjo en el tiempo en el cual el afiliado prestaba servicios. En el caso de los afiliados independientes, para que opere el mecanismo, deben haber cotizado el mes anterior a la ocurrencia de la contingencia.
- En el caso de los trabajadores dependientes, si el siniestro sucedió dentro de un plazo de 12 meses después de haber dejado de prestar servicios, habiendo cotizado un mínimo de 6 meses en el año anterior al término del contrato de trabajo.

Sin embargo, el monto de las pensiones de referencia en el segundo caso señalado es menor, es decir, si el afiliado estaba cesante al momento de ocurrir el siniestro. Específicamente, las pensiones de referencia de un afiliado cesante son 28,57% más bajas que las de un afiliado cotizante, a excepción de los casos de invalidez parcial, siendo entonces la diferencia de un 30%. Las pensiones de referencia están fijadas como una proporción determinada del ingreso base del afiliado, y se define como el monto que resulte de dividir por 120 la suma de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas y debidamente actualizadas en los 10 años anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento, o se declare la invalidez mediante el primer dictamen de la Comisión Médica. En los cuadros que se presentan a continuación se pueden observar los requisitos, beneficiarios y montos de las pensiones como porcentaje de la remuneración base.

## Cuadro 8

### Beneficiarios con derecho a pensión y monto de las pensiones expresado como porcentaje del ingreso

a) Pensiones de Invalidez			
Beneficiarios	Requisitos para obtener la pensión de invalidez	Afiliado cotizante	Afiliado cesante
<b>Afiliado inválido total</b>	No pensionado y menor de 65 (60) años; pérdida de la capacidad de trabajo igual o superior a dos tercios	70	50
<b>Afiliado inválido parcial</b>	No pensionado y menor a de 65 (60) años; pérdida de la capacidad e trabajo superior a 50% e inferior a dos tercios	50	35

b) Pensiones de Sobrevivencia					
Beneficiarios	Requisitos que se deben cumplir a la fecha del fallecimiento del causante	Afiliado cotizante		Afiliado cesante	
	<b>Existencia de hijos con derecho a pensión:</b>	<b>si</b>	<b>no</b>	<b>si</b>	<b>no</b>
<b>La cónyuge a/</b>	Haber contraído matrimonio a lo menos 6 meses antes del siniestro, o 3 años antes, si entonces el causante era pensionado; a no ser de que se encontrare embarazada o quedaren hijos comunes	35	42	25	30
<b>Las madres de hijos naturales a/</b>	Ser soltera o viuda y haber vivido a expensas del causante	21	25.2	15	18
<b>El cónyuge inválido</b>	Haber contraído matrimonio a lo menos 6 meses antes del siniestro, o 3 años antes, si entonces el causante era pensionado; a no ser que quedaren hijos comunes	25.2	30.1	18	21.5
	<b>Cónyuge inválido parcial</b>	35	42	25	30
<b>Los hijos solteros (legítimos, naturales y adoptivos)</b>	Deben ser menores de 18 años de edad, o mayores de 18 años y menores de 24 si se encuentran realizando estudios regulares, o inválidos cualquiera sea su edad b/	10.5		7.5	
	Si no hubiere ni cónyuges ni madres con derecho a pensión	10.5 +(35/n) n= # de hijos		7.5 +(25/n) n= # de hijos	
<b>Los padres</b>	A falta de todos los demás beneficiarios, y siendo los padres causantes de asignación familiar	35		25	

a/ Si dos o más personas invocan la calidad de madre de hijo natural (o de cónyuge) del causante, el porcentaje correspondiente a cada una de ellas, se dividirá por el número de madres de hijos naturales (o de cónyuges) que hubiere.

b/ En este caso la invalidez puede producirse después del fallecimiento del causante pero antes de cumplir la edad de 18 años (24 años, si el hijo se encuentra estudiando). Fuente: Elter (1995).

## **7.2. Modalidades de pensiones**

El sistema contiene cuatro formas o modalidades de pensiones: el retiro programado, la renta vitalicia inmediata, la renta temporal con renta vitalicia diferida y renta vitalicia inmediata con retiro programado.

### **7.2.1. El retiro programado**

En la modalidad de retiro programado, la pensión que paga la AFP es con cargo a la cuenta de capitalización individual del afiliado. El afiliado mantiene la cuenta individual en una AFP, la cual le hará entrega, cuando corresponda, de una pensión calculada de acuerdo a una fórmula que considera la cuantía del fondo acumulado en la respectiva cuenta individual, su expectativa de vida y/o la de sus beneficiarios potenciales en caso de su fallecimiento, así como de una tasa de interés relacionada con la rentabilidad promedio del correspondiente Fondo de Pensiones (tasa vigente de cálculo de los retiros programados).

Cada año la pensión será ajustada de acuerdo a estas variables. Esto significa que cada año varía el monto de la pensión, con tendencia a disminuir en el tiempo. Corresponde al pensionado asumir el riesgo de longevidad, es decir, si él mismo o su viuda u otro sobreviviente, alcanzan una edad que excede la expectativa de vida promedio, el resultado será que el fondo acumulado se agotará y, por ende, durante el lapso que sobrepasa el tiempo estimado de vida, conforme al cual se determinó el monto de la pensión, sólo recibirá la pensión mínima.

Si ocurre lo contrario, o sea, muere antes de cumplir la edad promedio, el saldo del fondo se utiliza para continuar pagando pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios, y si éstos no existen, a sus herederos. El afiliado conserva la propiedad de sus fondos y puede cambiarse de AFP y de modalidad de pensión.

### 7.2.2. La renta vitalicia

En la modalidad de renta vitalicia, que puede ser **simple** o **con condiciones especiales de cobertura**, el afiliado contrata una renta vitalicia con una compañía de seguros de vida de su elección, obligándose dicha compañía al pago de una renta mensual fija en Unidades de Fomento (UF). La AFP debe traspasar los fondos acumulados en la cuenta individual del afiliado a dicha compañía, perdiendo el afiliado la propiedad de los fondos que había acumulado. El contrato celebrado es irrevocable, y es obligatorio para la compañía de seguros de vida pagar mensualmente una renta en términos de un valor constante hasta la muerte del afiliado, y también a liquidar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios, asumiendo así la empresa el riesgo de longevidad del afiliado y de sus potenciales beneficiarios. La compañía de seguros realiza el cálculo de la renta de valor real constante considerando las siguientes variables:

- El rendimiento esperado de las inversiones.
- La esperanza de vida promedio de los beneficiarios potenciales del contratante de acuerdo a edad y sexo.
- El riesgo en relación de que la expectativa de vida del contratante sea distinta a la del promedio (Gillion y Bonilla, 1992, 19).

A esta alternativa, la de la renta vitalicia, sólo pueden acogerse quienes dispongan de un saldo que sea suficiente para contratar una renta igual o mayor que la pensión mínima de vejez que garantiza el Estado.

Aquellos afiliados que celebren un contrato con la compañía de seguros por una renta vitalicia igual o mayor al 70% del promedio de sus remuneraciones y rentas percibidas durante los últimos diez años y al 120% de la pensión mínima de vejez, les es permitido retirar el excedente que quede una vez que ha sido deducida la prima para la compañía de seguros.

El afiliado también puede solicitar condiciones especiales de cobertura, a fin de mejorar la situación de sus beneficiarios de pensión de sobrevivencia, en caso de que fallezca. Esas condiciones especiales son dos:

- **Período garantizado:** si el afiliado fallece antes del término del período garantizado, la compañía de seguros de vida le garantiza el pago de del 100% de la pensión contratada distribuida entre sus beneficiarios legales, por todo el tiempo que reste. Finalizado este período, el pago de las pensiones de sobrevivencia se realizará en los porcentajes que señala la ley. En caso de no haber beneficiarios legales, el pago de las rentas mensuales garantizadas se efectuará a quienes el afiliado haya designado, y en su defecto, a sus herederos.
- **Cláusula de incremento de porcentaje:** esta segunda condición especial de cobertura significa que al fallecer el afiliado, la compañía de seguros de vida pagará a su cónyuge y demás beneficiarios, el monto de la renta vitalicia contratada, pero en un porcentaje mayor al que señala la ley para los beneficiarios de pensión de sobrevivencia. Esta opción sólo puede solicitarla el afiliado que tenga cónyuge.

### **7.2.3. La renta temporal con renta vitalicia diferida**

Desde 1988 existe una tercera alternativa consistente en una combinación de las dos anteriores, denominada renta temporal con renta vitalicia diferida, simple o con condiciones especiales de cobertura. En ésta, el afiliado celebra un contrato con una compañía de seguros mediante el cual se establece el pago de una renta vitalicia mensual fija en UF a partir de una fecha futura establecida. Durante el lapso que transcurra entre el momento de la jubilación y la fecha futura determinada, el contratante recibe una renta temporal cuyo monto se calcula de la misma manera que en la modalidad de retiro programado, a partir del saldo disponible en la cuenta individual, después de contratada la renta vitalicia diferida. En este caso, el afiliado también tiene la posibilidad de solicitar condiciones especiales de cobertura en los mismos términos que en el caso de la renta vitalicia.

#### 7.2.4. La renta vitalicia inmediata con retiro programado

Por último, la renta vitalicia inmediata con retiro programado consiste en la división que el afiliado hace de los fondos que tiene en su cuenta individual de la AFP y contrata con ésta, simultáneamente, una renta vitalicia y una pensión de retiro programado. Puede igualmente, solicitar condiciones especiales de cobertura.

**Cuadro 9**  
**Modalidades de pensiones**

<b>Características</b>	<b>Retiro Programado (RP)</b>	<b>Renta Vitalicia (RV) Inmediata</b> (simple o con Condiciones Especiales de Cobertura)	<b>Renta Temporal con RV Diferida</b> (simple o con Condiciones Especiales de Cobertura)	<b>RV Inmediata con Retiro Programado</b> (simple o con Condiciones Especiales de Cobertura)
<b>Administración</b>	AFP	Cía. Seguros de Vida	AFP + Cía. Seguros de Vida	AFP + Cía. Seguros de Vida
<b>Posibilidad Cambio Modalidad</b>	Siempre	No	Solo anticipar RVD	RV: No RP: Siempre
<b>Propiedad de los fondos</b>	Afiliado	Cía. Seguros de Vida	RP: Afiliado RVD: Cía. Seguros de Vida	RP: Afiliado RVD: Cía. Seguros de Vida
<b>Monto pensión</b>	Variable	Constante	Variable + Constante	Variable + Constante
<b>Derecho acceso a garantía estatal</b>	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Herencia</b>	Sí	No	No	No

Fuente: SAFP, 2006.

Los afiliados acogidos a las formas de retiro programado o renta temporal, una vez que se agoten los recursos en su cuenta personal, tienen derecho a percibir la pensión mínima que garantiza y paga el Estado, siempre que hayan cotizado durante

al menos veinte años en cualquiera de los sistemas previsionales, el antiguo o el nuevo sistema de pensiones. La AFP, entonces, traslada al Estado el costo de las mismas.

Los afiliados en edad activa que al momento en el cual se produce el siniestro (invalidez o muerte), no cumplen los requisitos establecidos en la ley, vale decir, aquellos trabajadores independientes que no tengan sus cotizaciones al día y trabajadores dependientes que estén cesantes por un tiempo superior a un año, o que no hayan cotizado por lo menos seis meses durante el año anterior, no tienen derecho al financiamiento adicional por parte de la AFP. En consecuencia, sus pensiones de invalidez o sobrevivencia dependerán sólo del saldo que hayan logrado acumular en su cuenta de capitalización individual. Igualmente, los requisitos para la obtención de la pensión de invalidez son mayores que el sistema anterior.

En efecto, el sistema actual no concedía pensión de invalidez parcial cuando el trabajador perdía menos de dos tercios de su capacidad de trabajo. Desde marzo de 1990, con el inicio del primer gobierno de la Concertación, se incluyó la **pérdida parcial** de la capacidad de trabajo, cuando ésta es superior al 50% e inferior a los dos tercios. También las comisiones médicas calificadoras que determinan el grado de pérdida de la capacidad de trabajo han asumido criterios más estrictos de evaluación.

Si se compara la cantidad de pensiones de invalidez otorgadas a cotizantes de las Cajas de Previsión del sistema antiguo y del de las AFP por cada 1000 cotizantes, se constata que la tasa de otorgamiento de pensiones de invalidez se había reducido a una quinta parte en aproximadamente los primeros 7 años de funcionamiento (Arellano, 1989,77), lo cual no puede explicarse totalmente debido a las diferentes características de los afiliados a las AFP, es decir, población más joven, con mayor calificación y más concentrada en el sector servicios (ver cuadro 21 para información a diciembre de 2005).

### **7.3. Pensiones mínimas que garantiza el Estado y otras garantías estatales**

A los afiliados del nuevo sistema que no tengan fondos suficientes en su cuenta individual para financiar la pensión mínima, el Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, siempre que hayan realizado aportes durante por lo menos veinte años en cualquiera de los sistemas y que cumpla con la edad legal de retiro.

El derecho a recibir la pensión mínima de invalidez o de sobrevivencia requiere de por lo menos dos años de cotizaciones durante los cinco años anteriores a la fecha en la cual la invalidez es declarada o a la fecha del fallecimiento, respectivamente. Si se trata de invalidez o muerte a causa de un accidente, es necesario haber estado cotizando al momento en el cual la invalidez es declarada o la muerte ocurre, o haber completado cotizaciones durante diez años en cualquier sistema previsional. También existe el derecho a pensión mínima de sobrevivencia cuando el causante era pensionado para el momento de su fallecimiento.

Es requisito para recibir esta pensión mínima, que el beneficiario no perciba ningún otro ingreso igual o superior a la correspondiente pensión mínima. Los requisitos señalados son mayores que en el anterior sistema; además, en el mismo, para las mujeres los mismos eran menores. En efecto, en el Servicio de Seguro Social, para obtener una pensión mínima eran necesarios 15,3 años de afiliación y 7,7 años de cotizaciones efectivas para los hombres; las mujeres sólo requerían de 9,6 años de afiliación (Arellano, 1989,76).

El monto de las pensiones mínimas se encuentra regulado en la Ley N° 15.386. Cada doce meses deben reajustarse de manera automática en el 100% de la variación que haya registrado el índice de precios al consumidor, o antes del año si la inflación es mayor del 15%.

En diciembre del año 2005, los montos de las pensiones mínimas de vejez e invalidez eran los siguientes:

**Cuadro 10**  
**Pensiones mínimas de vejez e invalidez**  
(Diciembre de 2005, montos según edad)

<b>Beneficiario</b>	<b>Monto (\$)</b>
Hombres y mujeres menores de 70 años de edad	79.866,71
Hombres y mujeres de edad igual o mayor a 70 años de y menores de 75 años	87.328,10
Hombres y mujeres de 75 años o más de edad	93.176,14

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SAFP, 2006.

El Estado garantiza también los aportes adicionales en caso de invalidez o muerte de un afiliado no pensionado, las pensiones de invalidez que se originan por un primer dictamen de la comisión médica, y la cuota mortuoria en caso de cesación de pagos o quiebra de una Administradora de Fondos de Pensiones.

También las rentas vitalicias están protegidas por una garantía del Estado, en el caso de cesación de pago o quiebra de una compañía de seguros. Esta garantía cubre hasta el 100% de la pensión mínima y el 75% del exceso sobre ésta, con un tope de 45 Unidades de Fomento<sup>4</sup> (UF) mensuales por cada pensionado o beneficiario.

Adicionalmente a todo lo anterior, el Estado garantiza la rentabilidad mínima con la cual debe cumplir cada AFP. Así, si una AFP no alcanza la rentabilidad mínima que le es obligatoria, y una vez agotados los otros recursos disponibles (Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y Encaje), el Estado complementa la diferencia, procediendo a liquidar esa Administradora (SAFP, 1994, 22 y 46).

---

<sup>4</sup> En diciembre de 2005, los valores de la Unidad de Fomento y del dólar eran de \$17.974,81 y \$ 514,33 respectivamente.

## 8. Las pensiones asistenciales

Fuera del sistema de las AFP, y como parte del papel subsidiario que juega el Estado en el sistema de seguridad social chileno, se encuentra esta forma de asistencia a determinadas personas.

Este programa, establecido en 1975, tiene como finalidad “otorgar pensiones a las personas mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, carentes de recursos, entendiéndose por éstas a las que no poseen ingresos de cualquier origen o que teniéndolos sean inferiores al 50% de la pensión mínima” (Ciedes, 1992, 170). Se trata de personas que no tienen “vida previsional”, es decir, o no alcanzan ninguno de los mínimos requeridos por la ley para tener derecho a una pensión mínima, o nunca estuvieron afiliados a ningún sistema.

El monto de estas pensiones es de un tercio de las pensiones mínimas que garantiza el Estado, y se incrementan en un 10% por cada año de cotizaciones que el beneficiario haya realizado en cualquiera de los sistemas, pero no pudiendo exceder el 50% de la pensión mínima. El financiamiento de las mismas es enteramente estatal. En diciembre de 2005, el monto de la pensión asistencial ascendía a \$ 40.000,00 (unos 78 dólares)<sup>5</sup>. Entre 1990 y 2005 se habían otorgado el número de pensiones asistenciales, por concepto de vejez, invalidez y deficiencia mental que se indica en el cuadro que se presenta a continuación.

**Cuadro 11**

**Número de Pensiones asistenciales según tipo de Prestación, 1990-2005**

<b>Año</b>	<b>Vejez</b>	<b>Invalidez</b>	<b>Deficiencia mental</b>	<b>Total</b>
1990	151.093	160.270		311.363
1995	152.449	166.343		318.792
2000	165.373	173.787	19.653	358.813
2005	175.143	189.922	33.313	398.378

Fuente: OIT (2006) con base en datos del Instituto de Normalización Provisional y de la Superintendencia de Seguridad Social.

<sup>5</sup> Todas las referencias en dólares corresponden a la moneda de los Estados Unidos de América.

Algunas consideraciones se derivan de lo expuesto hasta ahora en relación al sistema de protección a la vejez que contempla el sistema nuevo:

1. En primer lugar, cabe señalar que existe una discrepancia importante entre afiliados y cotizantes efectivos. Los diferentes estudios coinciden en que a lo largo de la vigencia del sistema de pensiones de capitalización individual, la cobertura poblacional no ha sido la que quienes lo impusieron esperaban (o publicitaban). Los cotizantes activos no han sobrepasado el 55%, que alcanza aproximadamente a un 62% de la fuerza de trabajo, si se agrega a quienes permanecen en el sistema público. Esa ausencia implica, en sentido estricto, que una parte importante de la fuerza laboral no se encuentra protegida por sistema alguno (Ruiz-Tagle, 1997; Albuquerque, 1997; Zapatta, 1997), así como las propias informaciones de las AFP (Boletín Estadístico, varios números).

2. En segundo lugar, es el propio afiliado quien debe asumir el riesgo de la longevidad en el caso que no logre acumular los recursos necesarios para contratar una renta vitalicia, ya que al afiliado que supere la expectativa de vida promedio, la pensión se le reducirá al mínimo que garantiza el Estado, siempre que cumpla con el requisito de haber cotizado durante veinte años, ya que cuando alcance la expectativa de vida promedio su fondo de capitalización individual se habrá agotado.

3. En tercer lugar, este sistema, según se ha visto, no garantiza un nivel de vida adecuado durante la vejez, dado que no hay nada que garantice que las pensiones mantengan el poder adquisitivo que el trabajador tuvo cuando estuvo activo.

4. En cuarto lugar, el trabajador está obligado a asumir el riesgo de la pérdida del valor de sus ahorros.

5. Por último, también existe la posibilidad de la ocurrencia de un deterioro progresivo de la relación de ingreso entre pasivos y activos, en el caso que las remuneraciones reales de los activos aumenten.

**CAPITULO VI**  
**EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL**  
**SISTEMA CHILENO PRIVADO DE PENSIONES**

En este capítulo se presenta una discusión del sistema de pensiones vigente en Chile en relación a los resultados del mismo en 25 años de funcionamiento, poniendo el acento en evaluar la medida en que los resultados que se presentan y analizan se corresponden con el objetivo central del mismo, cual es garantizar una vejez, invalidez y sobrevivencia segura a la población que protege.

## **1. El gasto público en previsión social en el sistema privado de pensiones**

El sistema privado de pensiones vigente en Chile desde 1981, aún siendo el primero en entrar en funcionamiento en una concepción de reforma estructural sustitutiva y ser, por ende, el más antiguo de América Latina, no ha significado que el Estado, en términos reales, haya dejado de cumplir un papel económico significativo.

La transición de un sistema de pensiones basado en el reparto a otro de capitalización individual genera costos elevados. En efecto, las pensiones del sistema de reparto deben seguir siendo pagadas, aun cuando las cotizaciones sean escasas o nulas. Además, a los que se cambiaron al nuevo sistema de capitalización se les debe reconocer los derechos provisionales adquiridos por las cotizaciones que realizaron hasta el momento del cambio, lo cual se materializa en el bono de reconocimiento. Y debe agregarse el gasto que hace el Estado en la garantía de pensiones mínimas a los afiliados que no tengan fondos suficientes, pero que cumplan con los requisitos exigidos por la ley, o cuando el fondo se agote; y aunque no están comprendidas en el sistema de pensiones privado, también paga las pensiones asistenciales. Igualmente, paga enteramente el sistema público de pensiones que aún existe, tanto en el sector civil como en el militar.

El sistema de pensiones actual fue diseñado de modo tal que los costos de la transición se distribuyan a la largo de algo más de 30 años. Los costos de transición son, para algunos, sólo aquellos que no se habrían producido si no se hubiese realizado el cambio de sistema de pensiones. En consecuencia, por lo general no incluyen los costos de las pensiones asistenciales, complemento de pensiones

mínimas que garantiza el Estado, ni el costo de sistemas de privilegio que no fueron objeto de la reforma, como es el caso de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Sin embargo, otros estudiosos del tema los incluyen en los cálculos que realizan, dado que, en estricto sentido, constituye un costo para el Estado en materia previsional.

Los costos de la transición al sistema actual de capitalización individual, bastante altos por lo demás, fueron asumidos por el Estado. Ha financiado las pensiones causadas por el antiguo sistema, aún cuando en el mismo quedan escasos cotizantes activos. Por otra parte, también debe financiar los bonos de reconocimiento de quienes pertenecen al sistema nuevo de capitalización individual cuando éstos jubilan. Esto significa que debe realizar aportes elevados de dinero de una vez, en circunstancias que en el antiguo sistema los habría realizado de manera paulatina. En efecto, el costo fiscal de la transición del antiguo al nuevo sistema, se expresa en que el Estado, sólo entre 1981 y 1999, había desembolsado un total de 41.000 millones de dólares, suma que es equivalente al 5,7% del PIB de ese período (Riesco, 2000, 4).

Excluyendo el costo del sistema de pensiones de los uniformados y policía, la transición del antiguo al nuevo sistema le cuesta al Estado, según Kiefer (2004, 126) alrededor del 4% del PIB, lo cual equivale al 20% del presupuesto nacional anual. El gasto previsional constituye la principal partida de gastos del presupuesto de Chile con 2,6 billones de pesos, es decir, 5 mil millones dólares para el año 2000, o sea, el 29% del presupuesto total.

Ello se debe a que es el Estado el que debe pagar las pensiones del antiguo sistema, las pensiones asistenciales, más los bonos de reconocimiento, mientras que las cotizaciones que hacen los trabajadores activos, las recibe completamente el sistema de AFP. Pero, si se consideran el gasto de la previsión de las Fuerzas Armadas y de Orden, estimada en 1,2%, y 1,5% del PIB en los años 1993 y 2003, respectivamente, y en aumento, el costo de los bonos de reconocimiento, las pensiones asistenciales y el aporte para la pensión mínima, se estima que el gasto de eleva a alrededor del 6% anual del PIB (CENDA, 2006, 6).

En el año 2005 el gasto público en pensiones alcanza la suma de 3.219.790 millones de pesos, vale decir, aproximadamente 6.000 millones de dólares al año. Un

45,8% es destinado al pago de pensiones no asistenciales correspondientes al sistema antiguo, y un 6,1% a pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP. Un 22,3% se paga en bonos de reconocimiento y un 1,5% a garantías estatales de pensión mínima, montos éstos que son traspasados a las AFP.

Por último, el 24,3% se destina a pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Así, algo menos de la mitad se destina a pagar pensiones del sistema antiguo, casi un cuarto a pensiones de los uniformados, casi otro cuarto se traspasa a las AFP como bonos de reconocimiento y garantías de pensión mínima, y el 6,1% restante constituye el gasto en pensiones asistenciales. El gasto público en pensiones equivale a aproximadamente el 6% del PIB, al 28% del Presupuesto Nacional y a más del 42% del gasto público social, es decir, una cantidad aproximadamente igual a la suma que se gasta anualmente en salud y educación. Este elevado nivel de gasto se ha mantenido ya por un cuarto de siglo. Con anterioridad a 1981, en cambio, el antiguo sistema presentaba superávit, vale decir, las contribuciones a la seguridad social superaban el gasto en pensiones (CENDA, 2006, 13).

El costo de las pensiones asistenciales, que no es muy alto hasta ahora, aumentará con el tiempo, aunque es difícil estimar su magnitud, ya que ello dependerá de la rentabilidad de los fondos, del número de afiliados a las AFP con ingresos bajos, pero con el número de años requerido para obtener una pensión mínima, y de los afiliados que no alcanzan a reunir mucho más de 20 años de cotizaciones, y cuyas pensiones deberá subsidiar el Estado (Arenas y Marcel, 1999). No menos importante de considerar son los cambios que resulten de la reforma, en un futuro próximo, al actual sistema de pensiones que el gobierno de la Presidenta Bachelet pretende realizar, para lo cual el Ejecutivo presentará un proyecto de ley al Congreso Nacional para su discusión. La ley que finalmente se apruebe, tendrán incidencia, de una u otra forma, en términos de costos fiscales.

La situación de los trabajadores independientes también es incierta, pero importante de tomar en cuenta, ya que constituyen un porcentaje importante de la fuerza de trabajo. Hasta ahora ha sido difícil incorporar y fiscalizar a este sector laboral. Se supone que muchos no declaran su renta, o declaran menos de lo que

efectivamente perciben. Si se observan los datos de la Superintendencia de AFP y se los compara con los resultados que en términos de ingresos arroja la Encuesta CASEN de 2003, pareciera haber una cierta discordancia respecto de los niveles de ingreso de los trabajadores independientes<sup>0</sup> y de afiliación escasas cotizaciones al sistema de pensiones (ver cuadros 10 y 11). La discordancia aparente entre los datos de la SAFP y la Encuesta CASEN pudiera explicarse, al menos parcialmente, si se considera que la renta declarada está afectada por impuestos y los consiguientes descuentos por concepto de sistema de pensiones y de salud.

Para los efectos de afiliarse al sistema público de salud (FONASA) y obtener sus beneficios, basta con declarar un ingreso mínimo. Es posible que muchos trabajadores independientes adopten esta estrategia, aportando cotizaciones a su cuenta individual en una AFP sobre salario mínimo por lo menos por el lapso de 20 años alcanzan una pensión mínima garantizada por el Estado, siendo lo más probable que el Estado deba subvencionar tal pensión. Así, el costo para el Estado, de la garantía que actualmente otorga sobre pensión mínima, podría llegar a tener un peso presupuestario elevado, aunque mediante la fijación del monto de esa pensión el Estado puede incidir en dicho costo (Arena de Mesa y Gana, 2001).

Es cierto que hasta ahora el Estado no ha tenido problemas con el financiamiento de los costos que el sistema de pensiones le asignó, y que pudo incluso enfrentar con éxito los efectos de coyunturas económicamente críticas. Durante los años que ha funcionado el sistema de pensiones, varias crisis económicas han ocurrido: la del sector bancario de 1982, la crisis mexicana o el “efecto tequila”, la crisis asiática de 1998, la recesión en Chile en 1999-2000 y la crisis argentina. Chile mantuvo una política cautelosa respecto de las normas de inversión para las AFP. Inicialmente sólo fueron permitidas inversiones sin riesgo, lo cual explica que la crisis bancaria señalada haya afectado muy poco a las AFP.

La economía chilena y el mercado de capitales mostraron bastante estabilidad frente a las crisis externas, como las de México y Asia, y el sistema de pensiones fue poco afectado. El evento que más incidió negativamente en el sistema de pensiones fue la acción especulativa de las empresas privatizadoras en el sector eléctrico. La

rentabilidad de los fondos se vio afectada, resultando incluso con rentabilidades negativas cuando Pinochet fue detenido en Londres.

## **2. Los costos de la administración del sistema de pensiones**

Después de veinticinco años de funcionamiento del actual sistema de pensiones, resulta claro que la administración del mismo es bastante cara. En efecto, ya en 1988 un estudio del tema señalaba:

Mi conclusión, obtenida de observar los balances de las AFP, es que el nuevo sistema es bastante más caro que el sistema antiguo y mucho más caro que otros sistemas de reparto en el mundo, que funcionan de manera mucho más eficiente de lo que lo hacía el sistema antiguo en Chile. En efecto, por persona afiliada, ya sea activa o pasiva, el costo resultaba alrededor de 40% más bajo de los que resulta en las AFP (Arellano, 1988).

Así, sin tomar en cuenta el costo de la salud, que es del orden de un 7% del sueldo o salario y que cobran las ISAPRE, en las AFP los afiliados deben aportar el 10% de su ingreso para financiar la pensión futura. Adicionalmente, deben contribuir con aproximadamente otro 3,4% que comprende la comisión de la AFP y el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, el cual es algo menos del 1% (SAFP, 2005, 47). Esto significa que el 25% del aporte del trabajador tiene destinos diferentes a la constitución de su fondo de pensión.

Alrededor del 1% corresponde al seguro de invalidez y sobrevivencia y el restante 2,4% a la respectiva AFP por concepto de comisión. Incluso los pensionados de las AFP deben pagar una comisión de alrededor de 1,1% de la pensión mensual. En diciembre de 2005, el promedio de las comisiones cobradas por las 6 AFP en funcionamiento era de 2,37%. Con límites de 2,23% la más baja y 2,48% la más alta. Debe considerarse también que las compañías de seguros suelen formar parte de los mismos grupos económicos a los cuales pertenecen las AFP. En el antiguo sistema,

en cambio, según datos de 1979, los costos de administración no llegaban al 5% del total de ingresos por concepto de aportes de los trabajadores (Marcel; Arenas, 1991).

Otro elemento que incide de manera importante en el alto costo del sistema proviene de la competencia que se desarrolla entre las AFP por lograr la afiliación de nuevos cotizantes, así como conseguir que otros se cambien de Administradora a la propia, y que las lleva a gastar sumas importantes en promotores, vendedores y propaganda. De hecho, en sólo dos años, entre 1992 y 1994, las AFP doblaron la cantidad de del personal señalado. Por otra parte, se estima que los “gastos de venta” se encontraban cercanos a los 100 millones de dólares al año, en 1996, cantidad que supera los gastos en personal, los cuales se calculan en 91 millones de dólares anuales (Ruiz-Tagle, 1997, 30).

Como se señaló anteriormente, desde 1998, la Superintendencia de AFP puso límite a los cambios de AFP que podían hacer los afiliados, reduciéndolos a dos al año. Así el número de cambios disminuyó de 1.6 millones a 244 mil en el año 2001, y los gastos de venta se redujeron a un tercio (Kiefer, 2004, 115). Además, existen costos que no se cuantifican, dado que son asumidos por las empresas y que tienen que ver con la necesidad de llenar formularios y efectuar pagos en las diferentes AFP (Riesco, 2001, 2).

A partir de las cifras globales del sistema, según Riesco y Parra (1998, 3) señalan que en 1997, por concepto de comisiones, vale decir, lo que descuentan a los cotizantes por la administración del fondo, las AFP devengaron la suma de 609 millones de dólares. El fondo acumulado, para ese mismo año fue de 29.302 millones de dólares. En consecuencia, el costo de administración alcanzó al 2,08% del mismo.

El Central Provident Found, que desde 1957 administra el fondo de pensiones de los empleados de Singapur, presenta un costo de administración que sólo llega al 0,2% del fondo acumulado, o sea, diez veces menor que el del sistema chileno. Por otra parte, según el Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo (CENDA, 2001) entre 1981 y 2000, las AFP devengaron, por concepto de comisiones, la suma de 4.631 millones de dólares, mientras que la cantidad neta de dinero depositado por los cotizantes fue de 29.775 millones de dólares. Esto significa que la comisión de

administración que cobraron las AFP durante el período señalado alcanzó a un 26,2% de los depósitos netos en el sistema. En los años 1999 y 2000 las comisiones netas fueron de 348 y 349 millones de dólares, respectivamente (en dólares de diciembre del año 2000). Como elemento de comparación, CENDA (2006) señala que la comisión típica de un fondo mutuo es del orden del 0,6% del monto depositado, vale decir, alrededor de 39 veces menos que en el caso de las AFP en Chile.

En el año 2004, las comisiones netas cobradas por las AFP a los cotizantes alcanzó la suma de 199.857 millones de pesos (347 millones de dólares), a lo que se debe agregar la suma de 134.314 millones de pesos (233 millones de dólares) cobrados por concepto de seguro de invalidez y sobrevivencia, el cual las AFP, en la mayoría de los casos, contrata con empresas relacionadas (CENDA, 2006, 6).

Entre los gastos operativos de las AFP, para el año 2004, se encuentran 855 millones de pesos (algo más de 1 millón y medio de dólares) en remuneraciones al directorio y 30.542 millones de pesos (545 millones de dólares) en gastos de comercialización.

### **3. La acumulación de capital y el ahorro nacional**

Sin duda la acumulación de capital en Chile en los últimos años ha sido de una magnitud considerable. En los 25 años de funcionamiento del sistema de pensiones, el crecimiento del fondo, en sí mismo y como porcentaje en el PIB ha sido notable, como se puede apreciar en los datos que se presentan a continuación (página siguiente), cuya fuente es la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

## Cuadro 12

### Activos de los fondos de pensiones por año

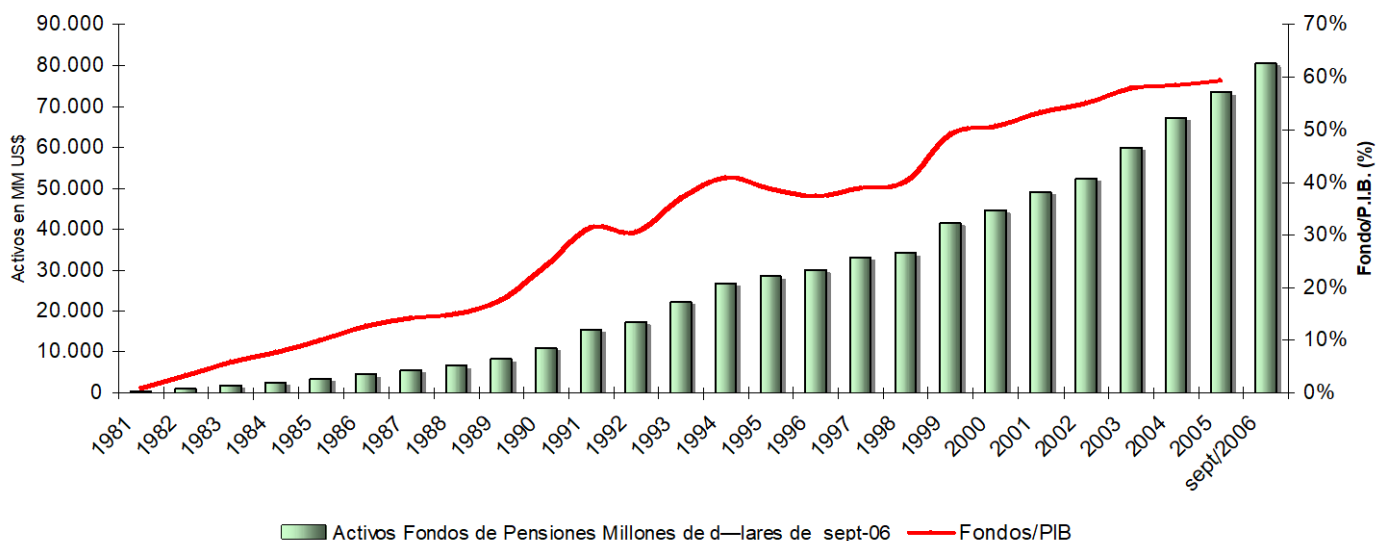
(Datos a diciembre de cada año)

Años	Activos Fondos de Pensiones Millones de pesos de Sep-06	Activos Fondos de Pensiones Millones de dólares de Sep-06	Tasa de Crecimiento Anual	Fondos/PIB
1981	175,169.42	326.18		0.84%
1982	556,106.40	1,035.52	217.47%	3.29%
1983	1,006,650.60	1,874.48	81.02%	5.86%
1984	1,331,496.66	2,479.37	32.27%	7.73%
1985	1,833,722.34	3,414.56	37.72%	10.03%
1986	2,398,315.07	4,465.89	30.79%	12.67%
1987	2,938,864.93	5,472.44	22.54%	14.20%
1988	3,597,588.43	6,699.05	22.41%	14.97%
1989	4,436,012.28	8,260.27	23.31%	17.65%
1990	5,875,261.23	10,940.28	32.44%	24.21%
1991	8,309,375.04	15,472.83	41.43%	31.37%
1992	9,258,800.70	17,240.75	11.43%	30.56%
1993	11,900,035.12	22,158.98	28.53%	37.02%
1994	14,361,463.60	26,742.39	20.68%	40.99%
1995	15,266,315.27	28,427.30	6.30%	38.76%
1996	16,177,148.71	30,123.36	5.97%	37.44%
1997	17,682,298.22	32,926.09	9.30%	39.04%
1998	18,338,881.88	34,148.71	3.71%	40.27%
1999	22,279,352.87	41,486.24	21.49%	49.24%
2000	23,993,476.11	44,678.09	7.69%	50.74%
2001	26,367,175.69	49,098.14	9.89%	53.33%
2002	28,185,493.44	52,484.02	6.90%	55.07%
2003	32,240,043.62	60,033.97	14.39%	57.91%
2004	36,151,450.84	67,317.38	12.13%	58.52%
2005	39,426,122.73	73,415.12	9.06%	59.35%

Fuente: Superintendencia de AFP (2006)

Gráfico 1

### EVOLUCION DE LOS ACTIVOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES



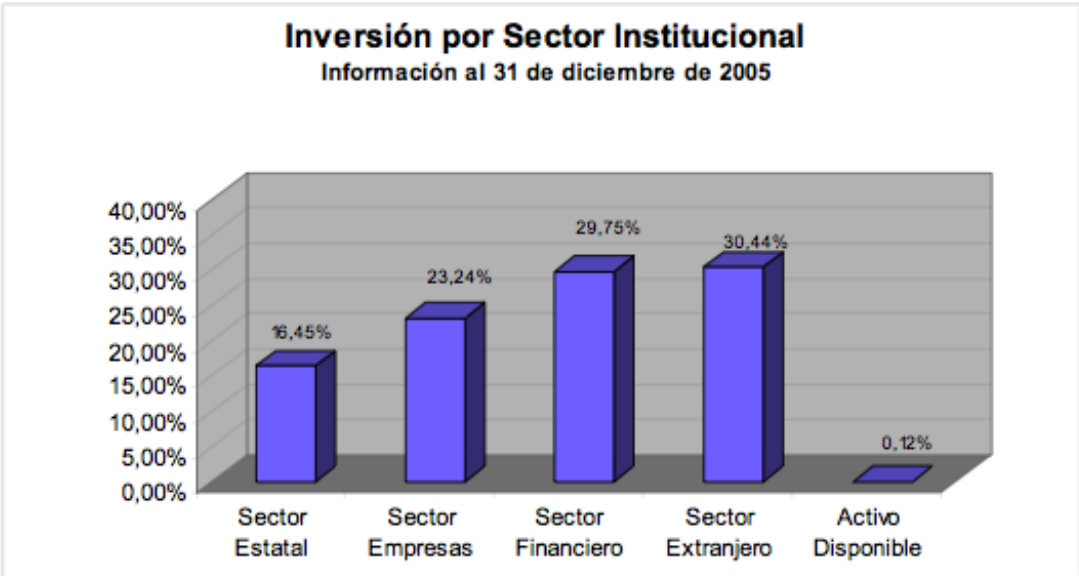
No está cerrada la discusión sobre el impacto que la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual tiene sobre el ahorro nacional. Algunos autores atribuyen resultados positivos a la reforma en el largo plazo, aunque menor que lo esperado (Ruiz-Tagle y Castro, 1997; (Elizaga, 1997) concluye que los efectos son menores. Otros, por el contrario, han mostrado que los efectos han sido negativos netos sobre el ahorro (Arenas de Mesa, 1999; Mesa-Lagos, 2004). Las diferencias de apreciación tienen que ver con que se haga o no la consideración, no sólo de la acumulación de capital, que es positiva, sino también el gasto previsional que el Estado realiza en un año fiscal, que es negativo.

Cabe agregar que algunos autores (Fazio, 1996, 1997, 2003, 2005), desde una perspectiva crítica no sólo al sistema de pensiones de capitalización privada individual, sino también al modelo de desarrollo que se adelanta en Chile, señala que los Fondos de Pensiones constituyen el principal mecanismo de ahorro interno, pero que éste no ha sido puesto en función de una estrategia nacional de desarrollo, sino como un mecanismo de centralización financiera de grandes grupos económicos.

Sin embargo, hay quienes sostienen, a pesar de ser críticos frente al sistema de pensiones en su globalidad, que uno de los logros del mismo es “la inmensa contribución al desarrollo de un dinámico mercado de capitales”. Así, ha proporcionado financiamiento conveniente y de largo plazo a las empresas y grupos económicos más importantes que operan en el país, y también a un número creciente de empresas extranjeras. Todos estos, en conjunto han recibido más de dos tercios de los fondos. Además, también ha proporcionado algún financiamiento al Estado y a la construcción de viviendas, entre otros rubros (CENDA, 2006, 7).

En el siguiente gráfico puede apreciarse la diversificación de las inversiones del sistema de Fondos de Pensiones y la diversificación de las mismas en los sectores institucionales, al 31 de diciembre de 2005. Una cantidad similar de las inversiones se encuentra en los sectores financiero y extranjero (alrededor del 30%); un 23,24% en el sector empresas y un 16,45% en el sector estatal, quedando un activo disponible del 0,12%.

**Gráfico 2**



Fuente: Superintendencia de AFP, 2006.

Al 31 de diciembre de 2005 el sistema de fondos de pensiones mantenía inversiones en acciones de sociedades anónimas nacionales por un monto de 11.019,26 millones de dólares, equivalente a un 14,74% del valor total de los activos del Sistema.

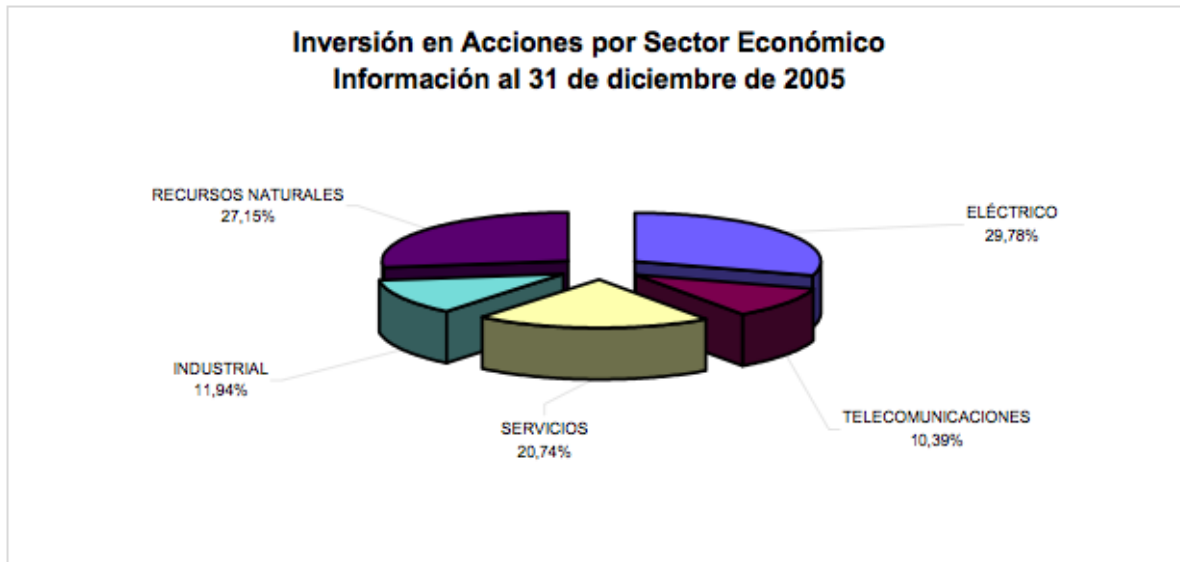
**Cuadro 13**

**Inversiones de los Fondos de Pensiones en sociedades anónimas de Chile**

SECTOR ECONOMICO	INVERSIÓN EN MMUSS AL 31/12/2005				
	A	B	C	D	Total Sistema
ELECTRICO	520,80	836,15	1.627,38	297,42	3.281,75
TELECOMUNICACIONES	174,30	317,79	551,09	102,23	1.145,41
SERVICIOS	360,30	621,94	1.132,58	170,00	2.284,82
INDUSTRIAL	213,81	368,69	620,64	112,15	1.315,29
RECURSOS NATURALES	415,63	760,17	1.553,57	262,62	2.991,99
SISTEMA	1.684,84	2.904,74	5.485,26	944,42	11.019,26
% DE CADA FONDO	16,39	17,56	14,83	10,12	14,74

Fuente: Superintendencia de AFP, 2006.

**Gráfico 3**



Fuente: Superintendencia de AFP, 2006.

#### **4. Afiliación, cotizaciones y cobertura**

La afiliación es la relación jurídica que se establece entre un trabajador y el sistema de pensiones de capitalización individual por la vía de una AFP, que da origen a derechos y obligaciones que la ley establece. La obligación del trabajador es cotizar un porcentaje de su sueldo o salario, o renta si es trabajador independiente, y su derecho consiste en recibir la prestación que establece la ley de parte de la AFP en los términos y condiciones señalados en la norma. La obligación de la AFP es administrar el fondo de capitalización individual, generar una rentabilidad mínima según lo fija la ley y pagar las prestaciones cuando y como corresponda; tiene el derecho a cobrar una comisión por el servicio que presta.

La cotización es la parte del sueldo, salario o ingreso, en términos monetarios, que el trabajador aporta a una AFP a fin de constituir su fondo de capitalización individual que le permitirá, si cumple, además, con los requisitos de temporalidad determinados en la ley, obtener una pensión.

La cobertura a la cual se hace referencia en esta parte dice relación con la relación existente entre la fuerza de trabajo que existe en un determinado momento y la parte de ella que se encuentra afiliada al sistema de pensiones, diferenciando, además, a quienes son cotizantes activos, es decir, quienes han realizado efectivamente las cotizaciones que corresponda.

La información disponible permite saber la cantidad de personas que se encuentran afiliadas a alguna AFP y cuántas son las que efectivamente cotizan. No todos los que aparecen como afiliados participan en el mercado laboral, por diferentes razones tales como desempleo, cuidar hijos, estudiar, salir del país o, incluso, como hipótesis, subdeclarar renta, optar por mecanismos de ahorro distintos al sistema de pensiones, como puede ser el caso de trabajadores independientes de niveles de ingresos de cierta consideración que prefieran adquirir bienes raíces o colocar parte de su ingreso en otras inversiones financieras, tanto nacionales como extranjeras. Sin embargo, continúan registrados como afiliados. Esto pudiera explicar, al menos

parcialmente, la brecha que existe entre afiliados y cotizantes, así como el hecho que el número de afiliados es mayor que la fuerza laboral.

En cuanto a la cobertura, diversos estudios arriban a cifras diferentes. Están las oficiales que proporciona la Superintendencia de AFP que, en todo caso, registra en diciembre de 2005, un 55,08% de cotizantes activos. Debe agregarse otro 7% que está cubierto por otros sistemas, lo cual da un total de 62,08% de cobertura. 250 mil personas que permanecen en el anterior sistema, el INP, y 125 mil correspondientes a las Fuerzas Armadas y Carabineros. La mayoría de los que no se encuentran cubiertos por ningún sistema de pensiones corresponden a los trabajadores independientes, los desocupados, una parte de las empleadas domésticas y los trabajadores familiares no remunerados (Kiefer, 2004, 118).

Es necesario, pues, distinguir entre aquellos que se encuentran afiliados al sistema porque en algún momento lo hicieron, pero que han dejado de cotizar, y los que efectivamente cotizan. Es decir, lo que se observa es que no hay correspondencia entre afiliados y cotizantes activos. En efecto, según datos de la Superintendencia de AFP, en octubre de 1999, el número de afiliados llegaba a 6.272.338 cifra ésta cercana a al total de la población ocupada, siendo la gran mayoría de los mismos trabajadores dependientes, ya que los independientes apenas alcanzaba a un porcentaje de alrededor del 3%, mientras que el total de los cotizantes activos sólo llegaba a 3.163.269 personas. Esto significa que un 49,57% de los afiliados no realizaba cotizaciones. En diciembre del año 2005 estas magnitudes eran de 7.394.506 y 3.321.793, respectivamente, vale decir, que un 44,92% de los afiliados no eran cotizantes activos.

El porcentaje de cotizantes muestra un incremento de 4,65% en los últimos cinco años. Cabe destacar que este aspecto que la continuidad o densidad de las cotizaciones, o dicho de otra manera, los vacíos previsionales, resulta fundamental al momento de la determinación de la pensión o, incluso, de no dar a derecho a la misma. La simple afiliación al sistema de AFP no genera ningún tipo de beneficio; en efecto, el nivel de protección depende de la regularidad de las cotizaciones.

La diferencia entre afiliados y cotizantes efectivos no tiene que ver con una baja tasa de afiliación sino con el hecho de que muchos individuos realizan su inscripción en una AFP, pero posteriormente, por causas diversas, tales como la pérdida del empleo, el retiro temporal o definitivo del mercado laboral, el trabajo temporal u ocasional, el acuerdo de evasión previsional entre el empleador y el trabajador, el tránsito a una actividad independiente, que generalmente es la economía informal o, quizás, la preferencia por otros mecanismos de ahorro, interrumpen sus cotizaciones.

En este último caso, aún cuando existe en la norma la posibilidad de cotizar de manera voluntaria para los trabajadores independientes, como ya se señaló, es un porcentaje muy pequeño de los mismos el que lo hace. Así, en diciembre de 2005, el conjunto de las AFP tenían un total de 64.422 afiliados independientes que cotizaban, es decir, un 1,94% del total (SAFP, 2005). Por otra parte, si se consideran los datos de la Encuesta CASEN 2003 (MIDEPLAN, 2004) se puede observar que se trata de un grupo bastante heterogéneo y en alguna medida con ingresos que debieran expresarse en otro “comportamiento previsional”, según se puede apreciar en los siguientes cuadros (14 y 15).

**Cuadro 14**

**Características de los Trabajadores Dependientes e Independientes**

	<b>Dependientes</b>	<b>Independientes</b>	<b>Total</b>
<b>Porcentajes</b>	75.4	24.6	100.0
<b>Edad Promedio</b>	37.6	45.0	39.4
<b>Porcentaje de mujeres</b>	38.8	31.0	36.9
<b>Ingreso promedio (pesos)</b>	235.273	513.762	302.220
<b>Ingreso promedio imponible (pesos)</b>	319.794	189.053	316.806
<b>Escolaridad promedio</b>	11.3	9.9	11.0
<b>Porcentaje jefe del hogar</b>	46.6	60.5	50.0
<b>Porcentaje que cotiza</b>	76.4	24.0	63.5
<b>Horas semanales trabajadas</b>	42.7	41.3	42.3

Fuente: OIT en base a datos de Encuesta Casen 2003 y Boletín Estadístico Superintendencia de AFP.

**Cuadro 15**

**Características de los distintos tipos de trabajadores independientes**

	<b>Porcentaje</b>	<b>Ingreso promedio (pesos)</b>	<b>Escolaridad promedio (años)</b>	<b>Porcentaje que cotiza</b>
<b>Dependientes</b>	75.4	253.273	11.3	76.4
<b>Independientes</b>	24.6	513.762	9.9	24.0
Patrón o empleador	3.9	1.543.443	12.8	54.1
Trabajador por cuenta propia	20.7	315.330	9.4	18.3
Trabajador cuenta propia (excepto profesionales y técnicos)	19.0	261.434	8.9	16.8
Trabajador cuenta propia (profesionales y técnicos)	1.7	901.666	14.8	35.7
Trabajador por cuenta propia (profesionales)	0.8	1.205.258	16.8	40.9
Trabajador por cuenta propia (técnicos)	0.9	609.429	12.9	30.7
<b>Total</b>	100.0	302.220	11.0	63.5

Fuente: OIT en base a datos de Encuesta Casen 2003 y Superintendencia de AFP, (2005).

Una comparación entre el antiguo y el nuevo sistema de pensiones respecto de la cobertura indica que para 1970, en el marco del sistema de reparto, el 75,6% de la fuerza ocupada efectivamente cotizaba. En 1980, antes del cambio de sistema, con una desocupación real tres veces superior a la de 1995, el porcentaje de cotizantes alcanzaba al 62,8% de la población ocupada (Ruiz-Tagle, 1997, 29). En octubre del año 2000, los cotizantes efectivos constituían el 50,43% de la población ocupada, y en diciembre de 2005, la cifra es de 55,08%.

Es decir, el cambio de sistema de pensiones no ha logrado recuperar el nivel de cobertura que existía a comienzos de la década de 1970, aunque muestra una recuperación en los últimos 5 años. Esto quiere decir que, entre 1970 y 2005, la cobertura ha disminuido en un 25,2 en circunstancias que elevarla significativamente fue una de los argumentos del cambio y objetivo del nuevo sistema. Ciertamente, las reformas neoliberales a la economía, entre otras, han traído como consecuencia, la precarización del trabajo y, en general, un mercado de trabajo y una estructura del empleo muy diferente a la que existía en Chile en los tiempos del Estado de

“compromiso nacional” (ver Peña, 1997), y ésta pudiera ser una razón, al menos en parte, de las dificultades de cobertura poblacional que es posible observar

En todo caso, el nuevo sistema de pensiones ha beneficiado, al quintil de los afiliados de mayores ingresos. Y aún, para éstos, a un costo alto, con un elevado nivel de incertidumbre, y también serias discriminaciones en cuanto a los beneficios otorgados, lo cual ha afectado especialmente a las mujeres (CENDA (2006). Es decir, quienes han tenido un trabajo estable y bien remunerado, que les ha permitido, en consecuencia, cotizar regularmente y por un sueldo alto, a lo cual pueden ser agregados el ahorro voluntario y convenido, han tenido la posibilidad de obtener una pensión adecuada, es decir, que se corresponda con una razonable aproximación al que tenían cuando estaban activos. Incluso, personas en estas circunstancias han podido efectuar retiros anticipados convenientes, de entre las modalidades que la ley contempla.

## **5. El rol del Estado**

El Estado, además de asumir los costos de la transición del antiguo al nuevo sistema de pensiones, garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados del nuevo sistema que no habiendo reunido fondos suficientes para lograr la respectiva pensión mínima establecida por la ley, cumplan con determinados requisitos. Así, para la obtención de la pensión mínima de vejez, el afiliado debe cumplir con la edad mínima de retiro y tener al menos veinte años de cotizaciones en cualquiera de los dos sistemas.

El derecho a la pensión mínima de invalidez, o de sobrevivencia, requiere por lo menos dos años de cotizaciones en el lapso de los cinco años anteriores a la fecha de la declaración de la invalidez, o a la fecha del fallecimiento. En caso de tratarse de invalidez o muerte a causa de un accidente, el requisito es haber estado cotizando para el momento en que la primera es declarada, o la segunda acontece; o haber alcanzado diez años de cotizaciones efectivas en cualquiera de los sistemas previsionales. También da derecho a pensión mínima de sobrevivencia el hecho que

el causante haya sido pensionado en el momento de su muerte. Por lo demás, el otorgamiento del beneficio de la pensión mínima estatal exige que el beneficiario no tenga ingresos iguales o superiores a la correspondiente pensión mínima.

Las pensiones de sobrevivencia, que benefician a la cónyuge sobreviviente, madres de hijos naturales, cónyuge inválido, hijos solteros (sean éstos legítimos, naturales o adoptivos), que cumplan con determinados requisitos reciben pensiones cuyos montos oscilan entre 7,5% y 45% de lo que percibía el causante, según los casos, y la condición de afiliado cotizante o cesante que este último haya tenido para el momento de su muerte.

El Estado garantiza igualmente los aportes adicionales necesarios en caso de invalidez o muerte de un afiliado que no es pensionado, las pensiones de invalidez producto de un primer dictamen de la Comisión Médica de declaración de la misma, y la cuota mortuoria en caso de cesación de pagos o quiebra de una AFP. Además, el Estado garantiza las rentas vitalicias en caso de cesación de pago o quiebra de una compañía de seguros; tal garantía cubre hasta un 100% de la pensión mínima y el 75% de exceso sobre ésta, hasta un máximo de 45 Unidades de Fomento (UF) mensuales por cada pensionado o beneficiario. Por otra parte, el Estado también garantiza la rentabilidad mínima que debe alcanzar cada AFP. Cuando esa rentabilidad no es lograda, y tampoco resultan suficientes la Reserva de Fluctuaciones de Rentabilidad y Encaje, el Estado completa la diferencia y liquida esa Administradora.

Como resultado de los diversos compromisos que ha asumido el Estado respecto del sistema de Fondos de Pensiones, se puede sostener que en buena medida, el Fondo se ha conformado, indirectamente, por los aportes de éste. En efecto, la gran acumulación de recursos previsionales ha significado, en la práctica, una gran transferencia de recursos que el Estado ha hecho hacia el sector privado (ver sección 1 de este capítulo).

El costo operacional del INP, administrador de la mayor parte de las pensiones públicas, alcanzó la cifra de 57.330 millones de pesos el año 2004, es decir, alrededor de 100 millones de dólares (CENDA, 2006). En otras palabras, el sistema

público, que atiende a la gran mayoría de los adultos mayores, tiene un costo de operaciones que es sólo un poco más de la cuarta parte de las comisiones netas cobradas por las AFP, y que sólo cubre actualmente a un poco más del 4% de los mismos.

En el año 2005, el gasto público en pensiones alcanzó la suma de 3.219.790 millones de pesos (5.550 millones dólares aproximadamente). El 45,8% se utilizó en el pago de pensiones no asistenciales, es decir, del antiguo sistema, y un 6,1% en pensiones asistenciales, todas éstas pagadas por el INP. El 22,3% se destinó al pago de bonos de reconocimiento y un 1,5% a garantías estatales de pensión mínima. Estos últimos montos, o sea, el 23,8% de ese presupuesto fue traspasado a las AFP.

Por último, el 24,3% restante se utiliza en el pago de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden. Algo menos de la mitad de ese gasto público se usa en el pago de pensiones públicas del sistema antiguo, algo menos de una cuarta parte en el pago de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden, y una cantidad algo inferior a un cuarto es traspasado a las AFP por concepto de bonos de reconocimiento y garantías de pensión mínima, mientras que el 6,1% se utiliza en pagar pensiones asistenciales (CENDA, 2006).

El gasto del Estado en pensiones alcanza alrededor del 6% del PIB, corresponde a una tercera parte del presupuesto nacional y a más del 40% del gasto social, lo cual equivale aproximadamente al gasto sumado de educación y salud. Y este alto nivel de gasto público en previsión se ha venido realizando a lo largo de 25 años. Antes de 1981, en cambio, el sistema anterior generaba superávit, vale decir, las contribuciones a la seguridad social eran mayores que el gasto en pensiones (CENDA, 2006).

Los diversos compromisos del Estado respecto del sistema de pensiones, además del costo que implica que las Fuerzas Armadas se hayan mantenido en el antiguo sistema de reparto, y del financiamiento que hace en relación, como se indicó más arriba, de las pensiones de los sectores indigentes, se ha producido un aumento significativo del déficit previsional. Históricamente, el mismo se ubicaba entre el 1% y el 3% del PGB, pero en 1991 este porcentaje era de 6,6%. Arenas y Gumucio

(2000), en una proyección del déficit previsional civil, señalan que el mismo es de 4,8% en año 2000, y que en el 2010 será de 3,9%.

El nuevo sistema previsional no fue concebido como mecanismo de redistribución del ingreso; las formas de redistribución vertical en materia de pensiones (mínimas y asistenciales) son financiadas al margen del sistema, mediante recursos provenientes de la recaudación tributaria. A este respecto, es pertinente la pregunta sobre los mecanismos de financiamiento y de redistribución que el sistema de recaudación tributaria determina. Esta proviene fundamentalmente de impuestos indirectos, lo cual, aparte de evidenciar una estructura tributaria altamente regresiva en relación al ingreso de las personas, pone de manifiesto también cómo sectores mayoritarios de la población contribuyen al mantenimiento de privilegios y desigualdades.

## **6. Empresarios y trabajadores**

El sistema de capitalización individual no contempla aporte de los empresarios al fondo, ya que todos los recursos que conforman el mismo provienen de los descuentos realizados a las remuneraciones brutas de los trabajadores más el bono de reconocimiento, a quienes corresponda, y el ahorro voluntario, si se ha efectuado. Esto contraviene los acuerdos de la OIT en el sentido de establecer el financiamiento tripartito de la seguridad social.

Se argumenta, en coincidencia con la visión neoliberal, que cualquier aporte patronal a la previsión social implica un “impuesto” que encarece la contratación de la mano de obra e incide en un menor nivel de empleo en la economía. Sin embargo, la práctica desmiente tal aseveración, ya que las razones del mayor o menor empleo tienen que ver con otras razones<sup>6</sup>. De lo que se trata es de la búsqueda de bajar el valor del trabajo como mecanismo de aumento de la ganancia, dándose en la práctica, una sobreexplotación del trabajador.

---

<sup>6</sup> Ver, entre otros, CEPAL: **Panorama Social de América Latina y el Caribe** (1995 a 2005); MIDEPLAN: **Encuesta CASEN** (1996, 1998, 2003).

Además de lo anterior, una cuestión central tiene que ver con el papel de los empresarios en relación al control que detentan de las AFP y de los fondos. Cuando es sistema es creado, en 1981, son grandes capitales nacionales los que participan. En 1986, tres consorcios financieros norteamericanos adquieren la mayoría de las acciones de tres grandes AFP, lo que les permitió controlar más del 60% de los fondos previsionales chilenos (Ruiz-Tagle, 1997, 36). En suma, los ahorros que realizan los trabajadores, y que les pertenecen, están en poder de grandes grupos empresariales, tanto nacionales como extranjeros que, como se mostrará más adelante, obtienen utilidades crecientes, e igualmente decisivas cuotas de poder económico en el manejo de otras empresas<sup>7</sup>.

Los trabajadores, que son los dueños de los fondos que depositan, no tienen ninguna participación en la administración de las AFP que los manejan. En este sentido, cuando el régimen militar impuso en nuevo sistema, las organizaciones se opusieron al mismo, por supuesto sin éxito. En 1988, en vísperas del plebiscito, luego de una prácticamente afiliación “forzada” de los trabajadores al nuevo sistema, las organizaciones sindicales ya no se planteaban el retorno a un sistema de reparto, sino sacar del control absoluto de las AFP a los grandes grupos económicos, exigiendo, como mínimo un 50% de representación en los directorios de las mismas.

También los partidos integrantes de la Concertación, que gobierna desde 1990, plantearon la necesidad de introducir cambios fundamentales al sistema, es especial el “derecho a la participación determinante de los afiliados a las AFP en la administración de sus ahorros” (Ruiz-Tagle, 1988; citado en Ruiz-Tagle, 1997, 37). Sin embargo, luego de 25 años de existencia del sistema, aunque sectores amplios de la sociedad desde hace años venían planteando que éste requiere de reformas importantes y urgentes, y el mismo Presidente Ricardo Lagos, en su primer Mensaje Presidencial, así lo indicaba, no ha sido sino hasta el comienzo del gobierno que encabeza la Presidenta Bachelet, en 2006, que se ha comenzado a tomar medidas en tal sentido, como se puede observar en las Conclusiones del trabajo.

---

<sup>7</sup> Al respecto ver, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones **Boletín Estadístico**, publicación bimestral, parte relativa a Carteras de Inversión.

## 7. Concentración del mercado de AFP y utilidades obtenidas

El mercado de las AFP, desde sus inicios ha mostrado elevados niveles de concentración y altísimas utilidades. Esa concentración se observa tanto en la cantidad de afiliados por Administradora, como en el monto de los fondos que maneja cada una de ellas. En efecto, hacia fines de 1994, las 3 más grandes AFP, de un total de 22, tenían al 68,11% de los afiliados y controlaban el 53,45% de los fondos (Albuquerque, 1997,51). Un año más tarde, en diciembre de 1995, las AFP se habían reducido a 16; las 5 más grandes concentraban el 75,5% de los fondos de pensiones (Ruiz-Tagle, 1997, 36). En octubre del año 2000, sólo había 8 AFP, en diciembre de 2005 las AFP se han reducido a 6, las cuales presentan las cantidades de afiliados y cotizantes, así como los porcentajes correspondientes que se presentan en el cuadro siguiente.

**Cuadro 16**

### **Número de afiliados y cotizantes por AFP y totales: diciembre 2005**

<b>AFP</b>	<b>Afiliados</b>	<b>%</b>	<b>Cotizantes</b>	<b>%</b>
<b>BANSANDER</b>	641.258	8,67	306.704	9,23
<b>CUPRUM</b>	489.833	6,63	321.600	9,68
<b>HABITAT</b>	1.769.809	23,93	858.668	25,85
<b>PLANVITAL</b>	402.589	5,44	134.489	4,05
<b>PROVIDA</b>	3.126.661	42,29	1.319.796	39,73
<b>SANTA MARIA</b>	964.356	13,04	380.536	11,46
<b>Totales</b>	7.394.506	100,00	3.321.793	100,00

Elaboración propia a partir de datos de Superintendencia de AFP.

La AFP PROVIDA tiene el 42,29% de los afiliados y el 39,73% de los cotizantes; si se agrega la AFP HABITAT con un 23,93% y 25,85% respectivamente, resulta que las 2 mayores AFP concentran el 66,22% de los afiliados y el 65,58% de los cotizantes, con la obvia incidencia que ello tiene en el monto de los fondos que manejan.

Así, contrariamente a la libertad de mercado, los fondos de pensiones, propiedad de los trabajadores, están manejados por unas pocas AFP, las cuales, a su vez, se encuentran controladas por grupos financieros internos o transnacionales.

En septiembre de 1996, el 53,2% de los fondos era manejado por sólo tres AFP: Próvida (grupo financiero Infisa), Habitat (empresarios de la construcción asociados con el consorcio norteamericano Citibank) y Cuprun (Inversiones Penta, el mayor accionista individual del Banco de Chile). Si se suma la AFP Santa María (grupo norteamericano Aeta) y Protección (Security Holdings, del grupo Sigdo Koppers), más adelante fusionada, resulta que más del 75% de los fondos de pensiones están en manos de estas AFP. También el consorcio español Santander tiene una presencia importante en el sistema, así como los grupos económicos Matte y Angelini y American International Group de los Estados Unidos (Zapatta, 1997, 77-78). También el grupo Luksic, en alianza con el Banco Central Hispanoamericano, de España, actuando a través de la Corporación Financiera O'Higgins-Centralhispano ha venido interviniendo de manera importante en la actividad de las AFP, adquiriendo acciones y constituyendo fusiones que les permite ubicarse entre las mayores AFP<sup>8</sup>.

La importancia que cobra el control oligopólico de las AFP tiene el agravante que las pocas empresas que subsisten – los intentos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones por propiciar un mayor número de AFP han fracasado-- luego de una larga guerra comercial, controlan un producto, cual es el servicio previsional, que debe ser adquirido regularmente por los trabajadores, con carácter de obligatoriedad legal. Además, el manejo de los fondos les confiere un enorme poder económico que, aunque existen ciertas limitaciones legales tales como la de participar en la gestión misma de aquellas empresas en las cuales realizan inversiones, es posible que elijan directores en las Juntas de Accionistas de las mismas. En efecto, las AFP, los grupos económicos propietarios, tienen un gran poder de manipulación en la cartera de inversiones bursátiles que se realizan con los fondos de pensiones. Hacia fines de 1998, se produjo una situación que adquirió dimensiones de escándalo político<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Los grupos Matte, Luksic y Angelini se encuentran entre los cinco mayores grupos económicos del país. Al respecto ver: Fazio, Hugo, **Mapa actual de la extrema riqueza en Chile**. Santiago, Ediciones LOM, 1997 y **Mapa de la extrema riqueza al año 2005**. Santiago, Ediciones LOM, 2005.

<sup>9</sup> Después de visitar a Pinochet, detenido en Londres, el presidente del conglomerado eléctrico Enersis, reunió al directorio de la empresa y decidió vender la principal empresa del conglomerado a la norteamericana Duke Energy. Ante esto, los principales accionistas privados de Enersis, la Endesa-España, denunciaron que la medida

En relación a la cuestión de las ganancias que el sector de las AFP genera, entre 1982 y 2000, éstas habían obtenido utilidades por la suma de 1.089,8 millones de dólares (a precios de 1999). En 2004, aún restando los gastos de directorio y otros, las utilidades de las AFP fueron de 112.314 millones de pesos (algo más de 2.000 millones de dólares) (CENDA, 2006).

En efecto, las comisiones de las AFP, entre estos años, han significado el 27,4% de las disminuciones que el fondo ha experimentado. Como se observa en el cuadro siguiente, de un fondo inicial de 261 millones de dólares, al cual hay que agregar 53.248 millones de dólares por concepto de cotizaciones, bonos de reconocimiento e intereses y restar 17.677 millones de dólares por disminuciones. Las comisiones alcanzan a 4.631 millones de dólares, es decir, el 26,2% de las disminuciones del fondo (Riesco, 2000). Obviamente, estas altas comisiones tienen que ver con la baja rentabilidad de los ahorros previsionales.

En cuanto a las utilidades de las AFP, según la Superintendencia de AFP (2006), en el año 2005 obtuvieron ingresos operacionales por 420.992 millones de pesos, lo cual implica un aumento de 7,6% respecto del año anterior.

Del total de estos ingresos, el 91% corresponde a comisiones variables y fijas pagadas por los trabajadores cotizantes y los pensionados por las modalidades de retiro programado y renta temporal. Otro 8% de estos ingresos provino de la utilidad del encaje que deben mantener las AFP; el 1% restante está señalado como “otros ingresos operacionales”.

Por otra parte, en el mismo año 2005, las AFP incurrieron en gastos operacionales que ascendieron a un total de 300.646 millones de pesos, vale decir, 8,7% más que el año anterior. Un 51% del total de esos gastos correspondió al costo del seguro que cubre a los afiliados de las AFP de los riesgos de invalidez y muerte.

---

era una represalia política por el hecho que la prisión de Pinochet se generó en una petición del juez español Garzón. Además, Endesa-España demostró que esto constituía un daño significativo para los propietarios de Enersis. El presidente de Enersis, así como los directores con quienes formó mayoría para aprobar la venta eran representantes de los fondos de pensiones chilenos, verdaderos accionistas mayoritarios de Enersis, Endesa y Chilectra, (sector eléctrico). Así, se puso en evidencia el uso del poder para fines no comerciales y atentatorios contra los intereses de los pensionados y otros accionistas. Finalmente, la maniobra no alcanzó su objetivo, las AFP perdieron el control de esas empresas, debiendo salir de las mismas el presidente y los directores que estuvieron involucrados en la maniobra (Riesco, 2000, 3.-4).

Otro 16% corresponde a gastos de personal administrativo, un 15% a gastos administrativos, un 11% a remuneraciones al personal de ventas, y el 7% restante corresponde a diversos gastos operacionales.

En el año 2005, las AFP obtuvieron una utilidad, una vez descontado el impuesto a la renta, de 90.698 millones de pesos, es decir 17.645 millones de dólares. Esto representó una disminución de 5,3% en relación al año 2004, cuya utilidad fue de 95.824 millones de pesos, o sea 16.636 millones de dólares, ya que el valor de la divisa era de 514 y 576 pesos en los años 2005 y 2004, respectivamente. Aún cuando ganaron menos en la moneda nacional chilena en el último año, en dólares de USA la cantidad fue mayor que el año anterior.

La rentabilidad sobre el patrimonio de las AFP fue de 22,2% para el año 2005. La rentabilidad medida sobre los activos totales, en el mismo período, fue de 14,9%. Los gastos en pagos al directorio alcanza la suma de 884.135 millones de pesos, o sea, 1 millón 720 mil dólares.

En la página siguiente se presenta cuadro que contiene los resultados financieros de todas las Administradoras de Fondos de Pensiones en el año 2005.

**Cuadro 17**  
**Resultados de las AFP período enero-diciembre 2005**  
(En miles de pesos de diciembre de 2005)

AFP	BANSANDER	CUPRUM	HABITAT	PLANVITAL	PROVIDA	SANTAMARÍA	TOTALES
<b>TOTAL INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>47.883.727</b>	<b>68.299.278</b>	<b>100.931.624</b>	<b>17.561.389</b>	<b>136.847.860</b>	<b>49.468.065</b>	<b>420.991.943</b>
Ingresos por comisiones	43.841.274	61.999.002	92.364.025	16.061.832	123.558.865	44.185.828	382.010.826
Utilidad (Pérdida) del Encaje	4.001.492	5.878.255	7.817.451	1.227.194	9.755.123	3.788.349	32.467.864
Otros Ingresos Operacionales	40.961	422.021	750.148	272.363	3.533.872	1.493.888	6.513.253
<b>TOTAL GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>-30.392.840</b>	<b>-43.667.498</b>	<b>-67.329.842</b>	<b>-21.535.892</b>	<b>-91.876.553</b>	<b>-45.843.537</b>	<b>-300.646.162</b>
Remuneraciones al personal administrativo (menos)	-4.689.358	-5.816.815	-12.890.662	-2.734.427	-16.938.304	-4.456.388	-47.525.954
Remuneraciones al personal de ventas (menos)	-4.941.307	-7.157.969	-4.526.581	-2.575.274	-7.641.934	-6.075.170	-32.918.235
Remuneraciones al directorio (menos)	-55.211	-248.414	-389.027	-45.700	-70.892	-74.891	-884.135
Gastos de comercialización (menos)	-1.389.558	-1.506.067	-831.196	-257.356	-696.130	-255.486	-4.935.793
Gastos en computación (menos)	-982.729	-719.030	-904.582	-732.205	-2.254.859	-230.352	-5.823.757
Gastos de administración (menos)	-3.633.089	-4.571.397	-11.247.417	-2.981.723	-12.298.680	-8.984.674	-43.716.980
Depreciación del ejercicio (menos)	-404.183	-606.017	-1.131.527	-213.756	-1.782.625	-460.631	-4.598.739
Amortización del ejercicio (menos)	-435.715	-391.469	-67.228	-20.529	-883.565	0	-1.798.506
Prima de seguro de invalidez y sobrevivencia (menos)	-13.689.542	-22.200.051	-35.341.463	-11.448.385	-47.361.607	-24.390.896	-154.431.944
Otros gastos de operación (menos)	-172.148	-450.269	-159	-526.537	-1.947.957	-915.049	-4.012.119
<b>UTILIDAD (PERDIDA) OPERACIONAL</b>	<b>17.490.887</b>	<b>24.631.780</b>	<b>33.601.782</b>	<b>-3.974.503</b>	<b>44.971.307</b>	<b>3.624.528</b>	<b>120.345.781</b>
<b>UTILIDAD (PERDIDA) NO OPERACIONAL</b>	<b>-1.536.762</b>	<b>-2.711.748</b>	<b>-2.517.776</b>	<b>-2.252.387</b>	<b>-2.136.329</b>	<b>515.997</b>	<b>-10.639.005</b>
<b>UTILIDAD (PERDIDA) DEL EJERCICIO</b>	<b>13.164.581</b>	<b>18.346.051</b>	<b>25.848.953</b>	<b>-5.243.934</b>	<b>34.813.396</b>	<b>3.769.069</b>	<b>90.698.116</b>

Fuente: Superintendencia de AFP (2006)

## 8. Rentabilidad del Fondo de Pensiones y de las cuentas de capitalización individual

En relación a las bondades del sistema, la cuestión relativa a la rentabilidad de los fondos, y, por ende, el monto de las pensiones futuras, es algo controversial que ha puesto en discusión hasta la forma de cálculo que para la determinación de los mismos utilizan las AFP, por parte de algunos analistas del tema (CENDA, varios años).

En el cuadro que sigue se muestra la evolución de la rentabilidad, y es evidente que el nivel promedio es bastante elevado (10,24 %) entre julio de 1981 y diciembre de 2004 y 10,12 a diciembre de 2005. Sin embargo, si se consideran los últimos 10 años de la serie, el promedio de la rentabilidad es sólo de 6,19%, y tomando el período 2000-2004, la misma baja a 6,71%, y en 2000-2005 es de 6,48%.

### Cuadro 18

#### Rentabilidad anual de los Fondos de Pensiones

(Porcentajes)

Año	%	Año	%	Año	%
1981	12,80	1990	15,62	1999	16,26
1982	28,51	1991	29,68	2000	4,44
1983	21,25	1992	3,04	2001	6,74
1984	3,56	1993	16,21	2002	2,98
1985	13,42	1994	18,18	2003	10,55
1986	12,29	1995	-2,52	2004	8,86
1987	5,41	1996	3,54	2005	5,28
1988	6,49	1997	4,72	<b>Promedio</b>	<b>10,12</b>
1989	6,92	1998	-1,14		

Elaboración propia. Fuente: Superintendencia de AFP (2006)

Desde que se crearon 5 tipos de fondos en los cuales es posible que los cotizantes ahorren, con ciertas limitaciones que tienen que ver con edad de los mismos y la proximidad de la fecha de jubilación, el promedio comprende a los 5 tipos de fondos, pero no representa de manera homogénea lo que cada trabajador obtiene de incremento (o pérdida) en su fondo individual.

**Cuadro 19**  
**Rentabilidad de los Fondos de Pensiones de las AFP año 2005**  
**Por Administradora y Tipo de Fondos**  
**(Porcentajes)**

A.F.P.	Últimos 12 meses (Año 2005), en porcentaje				
	Fondo Tipo A	Fondo Tipo B	Fondo Tipo C	Fondo Tipo D	Fondo Tipo E
<b>BANSANDER</b>	10,29	6,81	3,79	2,25	0,54
<b>CUPRUM</b>	9,97	6,72	4,30	1,89	-0,38
<b>HABITAT</b>	9,03	6,72	3,60	2,33	0,06
<b>PLANVITAL</b>	8,74	5,71	3,21	1,38	-0,72
<b>PROVIDA</b>	10,07	5,56	3,08	1,39	0,01
<b>SANTA MARÍA</b>	9,45	6,30	3,42	1,65	-0,35
<b>SISTEMA</b>	<b>9,74</b>	<b>6,30</b>	<b>3,53</b>	<b>1,79</b>	<b>-0,07</b>

Fuente: Superintendencia de AFP (2006)

La rentabilidad de los Fondos de Pensiones ha sido muy elevada, pero también ha mostrado variaciones bruscas. Sin embargo, en la misma medida que el fondo crece, la rentabilidad muestra una tendencia a ser menor. Dos especialistas de la OIT (Gillion y Bonilla, 1992) estimaron en un 3% la rentabilidad real de los Fondos de Pensiones de Chile en el largo plazo, lo cual les resulta razonable.

Las tasas elevadas de rentabilidad, según expertos (Ruiz-Tagle, 1994; Bustos, 1993) han estado asociadas a circunstancias económicas particulares que difícilmente se repetirán, en todo caso no en la misma magnitud. Cabe destacar, en este sentido, el proceso de privatizaciones de la mayor parte de las empresas del Estado que generó posibilidades de inversión muy atractivas a las AFP, así como la presión de una elevada demanda de instrumentos financieros por parte de estas últimas que, en el estrecho mercado de capitales chileno, llevó a un fuerte incremento de los precios de tales instrumentos.

No parece sostenible que los resultados hasta ahora obtenidos respecto a rentabilidad se puedan proyectar a futuro. Además, la rentabilidad de los Fondos de Pensiones es mayor que la que experimenta las cuentas de capitalización individual, ya que ésta se calcula descontando los costos de las comisiones y del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Así por ejemplo, como señala Ruiz-Tagle (1997, 34), de mayo de 1994 a abril de 1995, la rentabilidad real de los Fondos de Pensiones fue de 6,12%, mientras que la de una cuenta de capitalización individual tipo sólo alcanzó a 3,71%; para el período enero 1995 a diciembre de 2000 (Riesco, 2001) señala que la rentabilidad individual fue de 3,11% en promedio anual, y casi dos puntos por debajo de la rentabilidad del fondo, la cual alcanzó a 4,07% de promedio anual. Pero también se encuentra seriamente cuestionado el método de cálculo de rentabilidad que utilizan las AFP, según algunos, con fines propagandísticos. En efecto, Riesco (2001) muestra la siguiente composición de los aumentos del fondo:

**Cuadro 20**  
**Balance General 1981-2000**  
(Millones de dólares diciembre 2000)

<b>Balance General 1981-2000</b>	<b>Millones US\$ dic.2000</b>	<b>%</b>
Fondo inicial	261	
Aumentos	53.248	
Bonos reconocimiento	4.737	8,9%
Sub total aportes	34.511	64,8%
Intereses fondo	18.737	35,2%
Disminuciones	17.737	
Ajustes netos	316	
Fondo final	35.517	

Fuente: Riesco ( 2001)

De los aumentos señalados, sólo el 35,2% corresponde a revalorización del fondo por concepto de intereses, dividendos y ganancias de capital, mientras que el 64,8% proviene de las cotizaciones mensuales de los afiliados, así como de otros aportes directos que realizan, tales como ahorro voluntario, depósitos de indemnización y aportes adicionales; o indirectos como los bonos de reconocimiento. Por tanto, han sido quienes han cotizado los que han aportado en el período 1981-2000 la suma de 34.511 millones de dólares. Y desmiente la afirmación de las AFP en el sentido de señalar que la mayor parte del fondo proviene de los intereses por el mismo generados.

## **9. Las pensiones y los pensionados. La densidad de las cotizaciones**

Según lo señala quien fuera Ministro del Trabajo de Pinochet, autor e impulsor fundamental de la reforma del sistema de pensiones contenido en el Decreto Ley N° 3.500 (Piñera, 1991, 68),

El objetivo prioritario – indiscutiblemente — debía ser crear un sistema que entregara buenas pensiones. Y añade: El que diseñamos es un sistema que obliga a los trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro mínimo mes a mes pero que, por encima de ello, insta al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema puede generar, sea en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión decente antes de cumplir las edades mínimas para jubilar.

Para el año 2005, según CENDA (2006) 1.178.185 adultos mayores, es decir mujeres mayores de 60 y hombres mayores de 65 años de edad, percibían pensiones públicas, de las cuales 744.605 eran pensiones no asistenciales, vale decir, que corresponden al sistema antiguo aún vigente para quienes se acogieron al mismo y permanecieron en el Instituto de Normalización Provisional (INP), el cual funcionará hasta tanto existan afiliados vivos, pero que no admite nuevos adherentes. Además, 235.433 personas percibían pensiones asistenciales, pagadas también por el INP, y 65.000 personas percibían las garantías de pensiones mínimas que el Estado garantiza a afiliados de las AFP; a lo que se debe agregar 133.147 pensiones de la Caja Nacional de la Defensa Nacional (Fuerzas Armadas, CAPREDENA) y Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA).

Las pensiones públicas cubren al 73,9% de los adultos mayores, es decir, 3 de cada 4 de estas personas recibe una pensión del Estado. Si se agregan los mayores de 70 años, resulta que más del 90% recibe una pensión pública de algún tipo. Por otro lado, las AFP, hasta el año 2004 habían otorgado pensiones totalmente financiadas por los fondos acumulados en las cuentas individuales a 69.207 adultos mayores, y también financió una quinta parte de pensiones mínimas garantizadas por el Estado, siendo éste el que paga las cuatro quintas partes restantes de las mismas. En suma, las pensiones totalmente

financiadas por las AFP, sólo habían cubierto al 4,3% de los adultos mayores (CENDA, 2006).

Pero, además, tanto el sistema público como el privado de las AFP han otorgado varios cientos de miles de prestaciones previsionales a personas que no son aún adultos mayores. Así, el total de personas que perciben pensiones del sistema de previsión pública, para el año 2005, alcanza la suma de 1.544.480, y el total de beneficiarios del sistema privado de las AFP llega a un total de 562.301 para ese mismo año (SAFP, 2006). Además, hay 65.000 afiliados de las AFP que perciben la garantía que proporciona el Estado de pensión mínima. Por ende, para los adultos mayores, el sistema previsional es un sistema mixto, siendo público su componente fundamental.

Un total de 1.471.952 personas (CENDA, 2006), que pertenecían al antiguo sistema se cambiaron al sistema privado de las AFP, teniendo emitido el bono de reconocimiento, lo cual les impide volver al anterior sistema, y que, según sostiene el estudio citado, en mayor o menor medida, esa decisión de cambiarse fue estimulada por propaganda engañosa. En la mayoría de los casos, quienes están llegando a la edad de jubilar, se encuentran con que las pensiones de las AFP son menos de la mitad de las que perciben personas de edad y remuneración similares que se mantuvieron en el sistema antiguo.

La razón principal de esto tiene que ver, por una parte, con que el bono de reconocimiento se calculó en base a las remuneraciones de los años 1978, 1979 y 1980, que fueron históricamente bajas, dado que con posterioridad al golpe militar de 1973, los salarios, en términos reales, fueron reducidos en alrededor de un 50%. Por otra parte, en los años de 1980 las remuneraciones continuaron muy deprimidas, y con un nivel de desempleo que alcanzaba a una tercera parte de la fuerza de trabajo. Esto incidió en que el bono de reconocimiento y todas las cotizaciones de esos años fueran también muy bajos. En el caso de los funcionarios del Estado, la situación es más grave aún; en primer término, porque las remuneraciones de éstos bajaron a alrededor de una tercera parte después de 1973; y, en segundo lugar, porque el Estado les calculó el bono de reconocimiento y les realizó cotizaciones por sólo una parte de sus remuneraciones durante buena parte de los años de 1980.

Es sólo a partir de mediados de la década de 1990 que las remuneraciones comienzan repuntar, y va a ser en diciembre de 1999 que recuperan el poder adquisitivo de comienzos de los años setenta (CENDA, 2006). Sin embargo, en el sistema privado de las AFP, el monto de la jubilación depende del fondo que cada cotizante haya acumulado, lo cual está determinado básicamente por las cotizaciones de los primeros años, dado que son éstas las que acumulan intereses durante más tiempo.

En cuanto al nivel de las pensiones, el promedio de las pensiones públicas que perciben adultos mayores es de 147.293 pesos mensuales. Alrededor de la mitad de las pensiones públicas se encuentran entre 77.000 y 120.000 pesos. Un 14% de las pensiones públicas corresponden a asistenciales, con un monto de \$40.000,00 (CENDA, 2006, 12).

En el cuadro 21, que se presenta a continuación, de autoría de la Superintendencia de AFP, se puede observar la cantidad, modalidad y monto, expresado en Unidades de Fomento, que el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones ha cancelado desde la fecha de su entrada en funcionamiento, en 1981 y el año 2005.

## Cuadro 21

### Número y monto promedio en UF de las pensiones pagadas en el sistema provisional (a dic de cada año)

**NUMERO Y MONTO PROMEDIO EN U.F. DE LAS PENSIONES PAGADAS EN EL SISTEMA PREVISIONAL**

(A diciembre de cada año) **Nota:** Incluye pensiones pagadas en las AFP a diciembre de cada año y las rentas vitalicias inmediatas acumuladas contratadas desde el inicio del sistema hasta diciembre de cada año.

	TIPO DE PENSION														TOTAL
	VEJEZ EDAD		VEJEZ ANTICIPADA		INVALIDEZ TOTAL		INVALIDEZ PARCIAL		VIUDEZ		ORFANDAD		OTRAS		
	Número	Monto U.F.	Número	Monto U.F.	Número	Monto U.F.	Número	Monto U.F.	Número	Monto U.F.	Número	Monto U.F.	Número	Monto U.F.	
Dic-82	---	---	---	---	791	14,02	---	---	1.108	5,09	2.566	1,46	58	3,19	4.523
Dic-83	393	2,92	---	---	2.272	11,87	---	---	2.521	4,60	5.821	1,29	164	2,73	11.171
Dic-84	1.730	3,23	---	---	4.058	9,83	---	---	4.340	3,99	9.665	1,12	292	2,24	20.085
Dic-85	2.647	3,10	---	---	5.729	9,09	---	---	5.872	3,82	11.768	1,07	410	2,06	26.426
Dic-86	4.835	3,64	---	---	7.979	8,96	---	---	7.740	3,83	14.539	1,12	572	2,06	35.665
Dic-87	7.980	3,81	---	---	10.620	8,84	---	---	9.797	3,71	16.847	1,08	671	2,32	45.915
Dic-88	11.819	4,32	772	9,47	12.786	9,25	---	---	11.506	3,89	18.669	1,13	814	2,17	56.366
Dic-89	17.129	4,82	2.824	8,32	14.388	9,25	---	---	14.245	4,04	19.798	1,30	1.051	2,24	69.435
Dic-90	23.876	4,85	5.790	8,62	15.777	9,07	---	---	17.214	3,94	23.079	1,35	1.325	2,38	87.061
Dic-91	30.141	5,52	15.673	9,39	15.479	9,45	12	3,14	20.472	4,23	29.414	1,35	1.621	2,28	112.812
Dic-92	35.763	5,77	26.054	9,71	15.404	9,43	32	5,54	22.810	4,51	29.262	1,53	1.805	2,39	131.130
Dic-93	43.089	5,64	37.521	9,67	15.189	9,23	107	8,08	25.848	4,72	31.450	1,55	2.122	2,57	155.326
Dic-94	51.440	5,97	53.354	10,23	15.295	9,44	800	8,43	29.965	4,75	34.616	1,72	2.544	2,56	188.014
Dic-95	55.591	6,09	69.537	10,08	16.760	9,56	1.216	9,30	32.279	4,90	36.107	1,76	2.863	2,55	214.353
Dic-96	61.374	6,03	80.576	10,03	17.865	9,13	1.438	7,77	35.516	4,75	38.468	1,74	3.252	2,37	238.489
Dic-97	67.405	6,24	94.116	9,97	18.917	8,99	1.626	7,59	38.792	4,82	41.097	1,74	3.648	2,36	265.601
Dic-98	71.161	5,99	106.177	9,23	20.159	8,72	1.832	6,25	41.789	4,87	44.951	1,73	4.136	2,47	290.205
Dic-99	80.968	6,40	117.559	9,66	22.827	8,74	2.284	6,79	46.312	5,20	47.676	1,84	4.608	2,76	322.234
Dic-00	93.152	6,55	132.221	10,21	23.523	9,02	2.370	6,93	52.997	5,43	53.714	1,87	5.374	2,91	363.351
Dic-01	103.138	6,69	149.603	10,30	25.794	8,96	2.991	6,89	57.173	5,45	56.818	1,89	5.903	2,89	401.420
Dic-02	109.804	6,64	159.888	10,10	28.423	8,93	3.701	7,01	61.208	5,42	59.699	1,88	6.450	2,77	429.173
Dic-03	118.839	6,74	175.039	10,15	30.598	8,85	4.380	7,11	64.605	5,32	62.137	1,82	6.855	2,68	462.453
Dic-04	134.207	7,22	221.201	10,43	34.439	9,09	4.753	7,25	85.545	5,92	51.409	1,94	8.770	2,83	540.324
Dic-05	148.096	7,32	229.033	10,48	37.765	9,00	5.391	7,13	92.602	5,91	51.511	1,91	9.613	2,83	574.011

Las pensiones del Instituto de Normalización Previsional (INP) a los empleados públicos tienen un promedio de 359.332 pesos. Las pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros muestran un promedio de 411.823 pesos mensuales. El promedio de las pensiones de vejez otorgadas por las AFP es de 95.928 pesos al mes, a lo que se agrega el aporte del Estado por concepto de garantía de pensión mínima, alcanzando así un promedio de 124.988 pesos que alcanzaban las pensiones de vejez del sistema de las AFP en el año 2004 (Cenda, 2006, 7).

### **Cuadro 22**

#### **Distribución de pensionados de vejez, sobrevivencia y asistencial**

(Porcentajes, población de 65 años o más)

	1990	1996	2003
<b>Sobre total de pensionados</b>			
Pensión de vejez	92.3	65.7	63.3
Pensión de sobrevivencia	n.d.	18.0	17.7
Pensión asistencial (PASIS)	7.7	16.3	19.0
Total pensionados de 65 años o más	100.0	100.0	100.0
<b>Sobre total de la población de 65 años o más</b>			
Pensión de vejez	73.2	53.5	48.1
Pensión de sobrevivencia	n.d.	14.6	13.4
Pensión asistencial (PASIS)	6.8	14.6	14.4
Total pensionados de 65 años o más	80.0	82.7	76.0

Fuente: OIT en base con base en la encuesta CASEN (varios años)

## **10. Incremento de la inequidad de género**

Las razones de la inequidad de género, en rigor, son de naturaleza externa e interna al sistema previsional. Las primeras son de orden sociocultural y tienen que ver con determinadas características laborales de las mujeres. Así, (Mesa-Lago, 2004,78) se puede observar en las mujeres una menor tasa de participación laboral y mayor tasa de desempleo que los hombres, discriminación salarial, ocupación proporcional mayor en trabajos no calificados tales como servicio doméstico, sector informal, jornada parcial, y trabajo independiente a domicilio y sin contrato. Además, esas ocupaciones suelen recibir bajos salarios y no contar con seguro social. Todo esto condiciona una situación para la mujer que significa una menor cantidad de

cotizaciones que los hombres a lo largo de su vida de trabajo, es decir, presentan una menor densidad de cotizaciones. Si se agrega a lo anterior que las mujeres tienen una esperanza de vida de 4 a 5 años mayor que los hombres, esto se traduce en que el período en el cual éstas deberían percibir pensión es también más extenso.

En Chile, la edad de retiro para mujer es de 60 años, 5 menos que el hombre, y con una esperanza de vida de 4 o 5 años más, eso significa que debería estar pensionada, si cumple con los requisitos legales, en promedio, entre 9 y 10 años más que el hombre.

El sistema de capitalización individual hace más pronunciada la inequidad de género, ya que exige una cantidad de cotizaciones para otorgar la pensión mínima, de 20 años. Por las causas antes señaladas, a la mujer le es más difícil mantener la densidad de cotizaciones necesaria. Además, a diferencia del sistema público, en el sistema privado el cálculo de la pensión se hace en función de toda la vida laboral y no sólo de los últimos años, como ocurría en el sistema público anterior, lo cual afecta también negativamente a la mujer, ya que su densidad de cotizaciones es menor que la del hombre. Agréguese a lo anterior que las AFP aplican tablas de mortalidad diferenciadas por género en los casos de las rentas vitalicias y los retiros programados, dividiendo la cantidad acumulada en la cuenta de capitalización individual por el promedio de esperanza de vida.

En consecuencia, las pensiones de las mujeres, en general son menores que las de los hombres, lo cual se acentúa en el caso de una jubilación anticipada. En este sentido, la mujer casada es menos afectada por esta situación en el caso de la renta vitalicia, ya que se considera la expectativa de vida del cónyuge. Sin embargo, no se toman en consideración otros aspectos, como el hecho de que suele ser la mujer quien asume el costo de la crianza de los hijos. En la legislación anterior existía un reconocimiento a este respecto, ya que a la mujer se le otorgaba un año de antigüedad por cada hijo vivo.

Según datos de 2001-2002, de la Superintendencia de AFP, el fondo acumulado de la mujer en su cuenta de capitalización individual era entre 32% y 46% del correspondiente al hombre y la pensión media de la mujer que se retiraba a los 60

años de edad era del 60% de la del hombre, la cual se elevaba a 87% si el retiro se producía a los 65 años, es decir, a la misma edad que requiere el hombre. En este caso, la mujer está renunciando a su derecho de obtener una pensión a los 60 años de edad.

## **11. La desaparición o erosión del principio de la solidaridad**

En el sistema privado de capitalización individual, el principio de solidaridad es reemplazado por el principio de equivalencia estricta entre la cotización realizada a lo largo de la vida laboral y el monto de la pensión que se obtiene. Esto no hace sino reproducir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución intergeneracional, traspasando al Estado, es decir, a un elemento externo al sistema de pensiones privado, la función distributiva mediante la garantía de una pensión mínima y el otorgamiento de pensiones asistenciales.

La reforma estructural del sistema de pensiones introdujo en Chile, sin duda, una forma importante de inequidad y de ausencia de solidaridad. Al eliminar la cotización de los empleadores y aumentar la de los trabajadores; la dificultad que supone para los trabajadores independientes de bajos ingresos, así como de otros trabajadores del sector informal de cotizar regularmente y en la magnitud requerida para alcanzar en el futuro de una pensión suficiente para la satisfacción de sus necesidades, son aspectos que dan muestra de esa ausencia de solidaridad.

Además, el sistema de AFP ha incrementado las desigualdades de género; genera una reducción proporcional de la carga tributaria de los afiliados con ingresos más elevados, al reducir o diferir el pago de impuestos sobre las cotizaciones que son depositadas en la cuenta de capitalización individual; el alto costo administrativo del sistema, que es asumido enteramente por los afiliados, mientras las Administradoras obtienen grandes ganancias.

El cobro de las comisiones que hacen las AFP incide en la disminución del monto de los depósitos en las cuentas individuales, afectando la cuantía de la pensión futura proporcionalmente en mayor medida a los afiliados de más bajos ingresos.

El haber mantenido a las Fuerzas Armadas y Carabineros en un régimen público de reparto, cuyos miembros tienen ingresos de nivel medio y alto que no cotizan en el sistema general, pero que disfrutaban de prestaciones generosas y subsidios fiscales, constituye otra evidencia de la ausencia de solidaridad en el sistema de pensiones de Chile.

El costo de la transición, financiada por el Estado con recursos de la Nación, con impuestos en buena medida indirectos, pagados por toda la población, incluyendo la que está excluida del sistema, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es otro factor de falta de solidaridad ( ver Arenas de Mesa, 1999; SAFP, 2002; Kiefer, 2004; Mesa-Lago, 2004).

Si hay elementos de solidaridad y de redistribución, como algunos plantean, son externos al sistema privado de pensiones propiamente tal. En efecto, la pensión mínima que garantiza el Estado y que se financia con impuestos,

...no genera una redistribución dentro de los asegurados del sistema privado, sino entre los contribuyentes tributarios y los asegurados que no cumplen con los requisitos de acceso; una parte considerable de los actuales asegurados se acogerá a esta garantía y su pensión usualmente no será ajustada al costo de la vida (Mesa-Lago, 2004, 80).

Igualmente, la pensión asistencial que paga el Estado no es financiada por quienes cotizan en el sistema privado de pensiones, sino por toda la población.

El modelo de orientación neoliberal que aplicó el régimen militar a partir de 1973, parte de atribuir al Estado una total ineficiencia en relación con las funciones distributivas que había tenido. En cambio, el crecimiento económico pasa a ser el único instrumento considerado válido para el logro de la prosperidad económica general, de modo que el Estado pierde una gran parte de su rol en la creación de condiciones para alcanzar un mayor logro y equidad e igualdad de oportunidades.

A partir del golpe de estado, el objetivo de las políticas sociales, como se ha señalado, se orientó a la erradicación de la pobreza extrema mediante políticas selectivas y focalizadas hacia los pobres, y que a la vez redujeran las “filtraciones” hacia los grupos restantes, no pobres. De esta manera, el Estado pierde su calidad de

“benefactor” y concentró su acción en aquellos grupos que no se encontraban en condiciones de encontrar satisfacción por sí mismos a sus necesidades más esenciales, es decir, una suerte de “minusválidos sociales”.

Esto significó que los grupos de ingresos medios y altos tuvieron que comenzar a proveerse por sí solos los servicios sociales que con anterioridad les otorgaba el Estado. Y esto es así porque de acuerdo a los principios que orientan la acción del gobierno militar, se entiende que al Estado sólo corresponde una función de subsidiaridad, puesto que la sociedad ha de regirse por dos valores básicos que se consideran centrales, vale decir, la **libertad individual** y la **igualdad de oportunidades**.

El Estado, para esto, debe abstenerse de todo tipo de intervención, y asumir, sólo aquellas responsabilidades que los individuos y organizaciones intermedias no fueran capaces de desempeñar.

La transformación económica y productiva fue larga y costosa y, como se ha visto, la reinsertión internacional en la economía mundial soportó etapas de recesión y crisis profundas. Es sólo a partir de 1984 que comienza a verificarse una incorporación real en el camino de las exportaciones y una recuperación de la capacidad productiva.

El prolongado período de ajuste económico generó un alto costo social. En efecto, la tasa de desempleo se mantuvo de manera persistente por encima de los niveles históricos, y las remuneraciones reales en la práctica, durante 15 años, no crecieron. Desde 1974 se produce una reducción del gasto fiscal, así como de la parte destinada al gasto social.

El gasto público social muestra una reducción que va desde el 20-25% del Producto Geográfico Bruto que tenía en 1970 a un 15% en 1980 (Raczynski, 1995, 228). El gasto social por habitante, durante todo el período del gobierno militar, no recupera el nivel que tenía en 1970 (ver cuadro 23). Por otra parte, mientras en 1969 había un 17% de hogares pobres, en 1985 habían aumentado a un 45%, observándose después un descenso gradual hasta el 38% en 1987 (Raczynski, 1995, 229).

Las reformas de carácter social que el régimen autoritario impone a partir de 1973, particularmente en los campos que se han venido señalando, conforman un intento de extender la lógica neoliberal, con la concepción de un Estado subsidiario, que está presente en las reformas económicas, a las áreas sociales consideradas más importantes. Esto quiere decir que se manejó un enfoque orientado al mercado, el cual debía asumir el máximo posible de las decisiones relativas a la asignación y provisión de los servicios.

Y el Estado debía reducir de manera drástica su “tamaño”, es decir, retirarse de muchas de las funciones que le había correspondido ejercer por largo tiempo.

A comienzos de los años ochenta se lleva a cabo una profunda transformación en la seguridad social, incluyendo los sistemas de salud y de pensiones. Los cambios en lo relativo a la salud llevaron, como se indicó, a la creación de un sistema dual, con una parte pública (FONASA), y otra de carácter privado, conformada por una red de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) que compiten en el mercado con un funcionamiento de compañías aseguradoras.

Por otra parte, en 1981 comienzan su actividad las Administradoras de Fondos de Pensiones privadas (AFP), coexistiendo con el Instituto de Normalización Provisional (INP), de carácter público. Es decir, permanece funcionando un sistema de reparto que lo hace para un grupo decreciente, y que dejará de existir cuando ya no queden personas en el mismo, toda vez que no es posible que se realicen nuevos ingresos, junto al nuevo sistema de capitalización individual privado de fondos de pensiones.

**Cuadro 23**

<b>Salarios, asignación familiar y gasto social público, 1970-2002</b> (índices reales, 1970 =100)				
	Remuneraciones	Ingreso Mínimo	Asignación Familiar	PIB per cápita
1970	100.0	100.0	100.0	100.0
1980	89.0	130.0	81.6	106.3
1981	96.8	135.7	80.9	109.9
1985	83.2	86.1	54.6	97.2
1986	84.6	82.1	45.7	101.1
1987	84.3	77.1	38.1	105.9
1988	89.8	82.3	33.2	111.8
1989	91.6	91.8	28.4	121.5
1990	93.3	98.0	33.7	123.9
1991	97.8	107.2	41.4	131.6
1992	102.2	112.2	42.4	145.3
1993	105.9	117.7	43.2	153.5
1994	110.7	122.1	43.9	160.2
1995	118.3	127.5	45.3	175.1
1996	123.2	133.0	47.2	185.7
1997	126.1	137.8	49.7	195.6
1998	129.5	149.2	51.9	199.4
1999	132.6	159.6	53.3	195.4
2000	134.4	170.9	53.7	201.0
2001	136.6	177.4	54.3	204.6
2002	139.4	182.6	55.3	206.5

Fuente: Ffrench-Davis, 2005.

## **12. La propuesta de la Comisión Asesora Presidencial para la reforma del sistema de pensiones. Una síntesis**

En el Informe del Consejo Asesor Presidencial, a partir de la idea de renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social, lo cual significa “reconstruir el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales” (Consejo Asesor, 2006, 13) de modo que se pueda responder de una mejor manera a las necesidades de las personas frente a los riesgos de envejecimiento e invalidez, de acuerdo a los estándares cambiantes de la sociedad respecto del bienestar que ésta puede entregar a sus integrantes, así como las responsabilidades que puede exigirles.

Se sostiene que una reforma que sea capaz de resolver las limitaciones que evidencia el sistema de pensiones vigente, a la vez que asumir los objetivos que se plantee, requiere consistencia, ordenando sus diversos componentes conforme a un conjunto coherente de criterios.

Esta ha sido, en sentido estricto, la primera oportunidad en muchas décadas en la cual la sociedad ha participado, pronunciándose a través de sus instancias representativas acerca del tipo de seguridad social a la cual aspira.

El Consejo identificó 10 características que debería tener un sistema previsional integrado:

- **Universalidad:** El sistema debe estar en capacidad de proteger de las contingencias asociadas a la vejez, la invalidez y la sobrevivencia, a todos los trabajadores, independientemente de sexo, actividad, dependencia, modalidad de trabajo y sistema de remuneraciones. La contrapartida de esos derechos son las obligaciones que garanticen el compromiso de todos con dicho sistema.
- **Autonomía:** El sistema debe ser capaz de asegurar a todos los trabajadores una situación económica digna en la vejez, resguardando su autonomía personal, es decir, el sistema debe respetar y, en lo posible, apoyar la solidaridad intrafamiliar, pero no utilizarla para suplir sus responsabilidades.
- **Equidad social:** Deben otorgarse los mismos beneficios a quienes, en igualdad de condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente. El sistema debe reconocer y promover el esfuerzo contributivo, ofreciendo mayores beneficios a quienes realizan un mayor esfuerzo, sin perjuicio de los mecanismos solidarios.
- **Equidad de género:** Mujeres y hombres deben tener los mismos beneficios, reconociendo que las mujeres tienen derechos propios derivados de su condición de ciudadanas, y no sólo derechos por su posición en la familia.

- **Solidaridad:** El sistema debe ser capaz de dar protección de los riesgos derivados de la condición socioeconómica y de la precariedad de la inserción laboral en el mercado de trabajo. Deben establecerse los mecanismos necesarios para prevenir la pobreza en la vejez e invalidez con cargo a recursos provenientes de la sociedad en su conjunto.
- **Eficiencia:** Los beneficios del sistema deben poder obtenerse a un costo que sea solventable para los trabajadores y la sociedad, evitando que su operación y funcionamiento puedan distorsionar otros mercados y actividades necesarios para el desarrollo del país.
- **Transparencia:** El funcionamiento del sistema en cuanto a los requisitos necesarios para obtener los beneficios y los mecanismos financieros e institucionales deben ser conocidos plenamente por los afiliados, a fin de que puedan proyectar las condiciones que el sistema requiere para entregar los medios para enfrentar la vejez, la invalidez o la sobrevivencia, al igual que los mecanismos para hacer válidos sus derechos.
- **Responsabilidad compartida:** La operación del sistema de pensiones es responsabilidad del Estado, de los administradores y aseguradores privados, de los trabajadores y de los empleadores, desde los roles que la ley les asigne. Particularmente, es responsabilidad estatal última la integridad del sistema y de su capacidad de cumplir con las garantías que establece la Constitución. Para esto debe contar con todas las facultades ejecutivas, de gestión, regulatorias, fiscalizadoras, así como las estructuras y los recursos para ejercer tal responsabilidad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado debe también facilitar la expresión plural y oportuna de la sociedad.
- **Sostenibilidad:** El sistema debe ser capaz de mantener sus compromisos a lo largo del tiempo, resguardando para ello sus diversas formas de financiamiento.
- **Complementariedad:** El sistema de pensiones debe ser capaz de cumplir sus objetivos de “mitigar” los riesgos de pérdida de ingresos asociados a

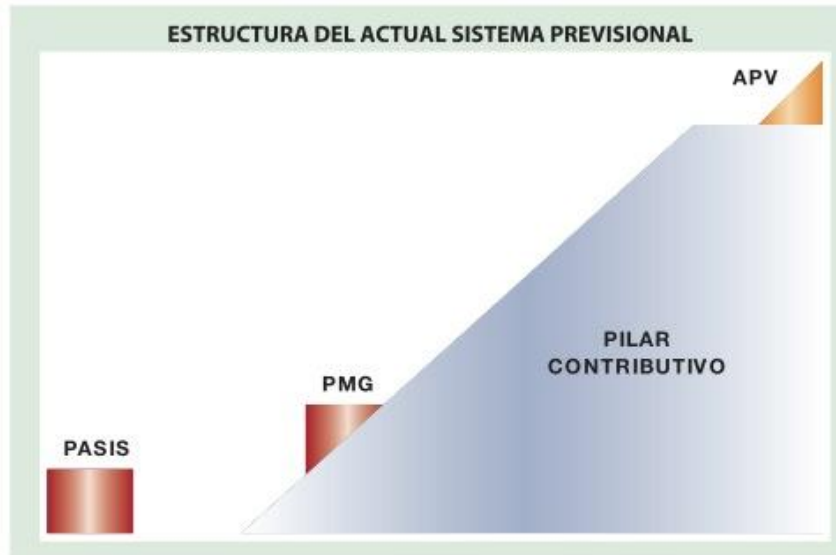
la vejez y la invalidez, con el complemento de otras prestaciones de seguridad social, programas públicos e iniciativas comunitarias, orientados todos a cubrir estados de necesidad producto de ciertas contingencias sociales, y elevar la calidad de vida de los adultos mayores, los inválidos y sus familiares.

En consecuencia, el Consejo propone (2006, 13):

...pasar desde un sistema dominado por el régimen de capitalización individual, a un sistema previsional capaz de equilibrar e integrar sus distintos componentes, incluido dicho régimen. Esto significa que, en lugar de privilegiar un régimen de pensiones por sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, se propone estructurar el sistema en base a tres pilares: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Estos pilares deben ser capaces de complementarse e integrarse para contribuir a que los adultos mayores tengan una vida digna en la vejez.

Por lo tanto, según lo expresa el Informe del Consejo Asesor Presidencial, la reforma que se lleve a cabo debe traducirse, en lo fundamental, en un sistema eficiente y transparente. Es decir, que brinde seguridad que para todos los chilenos, y pensiones sin discriminación, entre los que contribuyen y los que requieren apoyo solidario.

**Gráfico 4**



Fuente: Consejo Asesor Presidencial, 2006.

**Gráfico 5**



Fuente: Consejo Asesor Presidencial, 2006.

El gráfico 4 expresa cual es la situación actual del sistema de pensiones, y el 5 cual sería la estructura del sistema previsional con la reforma que propone el Consejo

Asesor Presidencial. En la propuesta desaparecen las pensiones asistenciales y las pensiones mínimas garantizadas, y se crea un pilar solidario más amplio y que no exige requisitos de “antecedentes previsionales”.

Se mantiene el pilar contributivo, es decir, el ahorro individual obligatorio y se crea un pilar voluntario que nominalmente sustituye al ahorro previsional voluntario del actual sistema, aunque puede suponerse que se trata de mantener la posibilidad de un ahorro adicional de carácter voluntario.

**CAPÍTULO VII**  
**CONCLUSIONES**

El objetivo de esta investigación ha sido evaluar el sistema de pensiones que funciona en Chile desde 1981, en relación con el propósito central de todo sistema de pensiones, es decir, proteger de la pobreza absoluta y relativa a los miembros de la sociedad y a quienes dependen económicamente de ellos, cuando se encuentran privados de la totalidad o parte importante de sus ingresos salariales debido a razones de vejez, invalidez o fallecimiento de quien provee de los recursos materiales para la vida del grupo familiar.

También es cierto que no ha transcurrido el tiempo que los expertos consideran adecuado para evaluar un sistema previsional, el que toda una generación de trabajadores haya pasado por el mismo. Sin embargo, han transcurrido 25 años desde que el sistema de pensiones se implantó, y las críticas que muchos han formulado al mismo, en buena medida consideran elementos que es importante de considerar.

Toda evaluación que se pretenda hacer de los elementos positivos y negativos que el sistema ha venido evidenciando debe partir de tomar en cuenta la realidad en la cual aquel opera, y no cuestiones abstractas y formales. En este sentido existen algunos elementos del sistema vigente que se consideran positivos, pero que hay que relativizar respecto de elementos de la realidad chilena.

La primera cuestión que resulta importante señalar es que el sistema de pensiones que rige en Chile desde 1981 fue dictado por un gobierno militar. Así, en el contexto autoritario de ese momento, no hubo la menor discusión sobre el mismo. Los sectores que iban a ser afectados por el funcionamiento del sistema de pensiones que se implantó no pudieron expresar ninguna opinión en relación al mismo. Tampoco estaba permitido el funcionamiento de los partidos políticos, ni de otras formas de representación social, ni existían mecanismos que posibilitaran algún pronunciamiento respecto de algo de vital importancia como es la previsión social.

Así, la reforma que se realizó en Chile, en efecto, unificó la diversidad de sistemas de pensiones que existían hasta 1980 que, como se ha señalado, eran muchos, homologó las condiciones de acceso y normas de cálculo de las pensiones.

Sin embargo, al menos, el problema de la unificación presenta dos cuestiones que tienden a negar lo anterior. Por una parte, las Fuerzas Armadas y Carabineros han mantenido un sistema de privilegio y que significa un gasto fiscal importante; por otra, el sistema contiene elementos que no hacen sino reproducir la desigualdad social existente. Esto es así porque, en términos reales, el sistema tiene mecanismos que reproducen la desigualdad que existe en cualquier sociedad en mayor o menor medida. Es decir, la dinámica de funcionamiento del sistema de pensiones favorece a quienes devengan mayores ingresos y que, por lo mismo, pueden hacer uso de mecanismos adicionales de ahorro individual, que requieren obviamente de ingresos de cierta consideración, todo lo cual incidirá en la obtención de pensiones de monto significativamente mayor al momento de la jubilación que la obtienen los sectores de ingresos bajos, llegando al extremo que no toda la fuerza laboral realiza cotizaciones regulares, dándose una situación de ausencia de protección social o de una de muy baja calidad, tal como se puede apreciar de la información oficial que hay al respecto.

En este sentido, los primeros años de vigencia del sistema ocurrieron durante el gobierno militar, que deterioró significativamente los niveles de vida de los sectores de ingresos medios y bajos de la población, lo cual obviamente significaba que mucha gente no tenía capacidad de ahorro alguna.

Los niveles de desempleo estuvieron en el orden del 30% y la pobreza superó el 45%, siendo la única alternativa de previsión social el ahorro en un sistema que es privado y que pone al trabajador a depender prácticamente de sí mismo para prepararse a enfrentar las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia, en condiciones que le son bastante adversas. Esto significó, para una parte importante de la población trabajadora que una parte significativa de su vida previsional y de su ahorro fue muy bajo, y eso marca la masa de ahorros que logra acumular y, por ende, el monto de la pensión cuando el evento de la jubilación se produce.

Cuando en 1990, se produce el retorno a un régimen de gobierno civil y democráticamente elegido, esto ocurre en condiciones bastante difíciles desde el punto de vista económico y político. En efecto, las transformaciones estructurales que

el régimen autoritario llevó a cabo, afectó duramente a la mayoría de la población y cambiar esa situación, que no fuese ni en términos de una vuelta al pasado ni de mantener el modelo económico que había impuesto el régimen militar, no era una tarea fácil.

Además, aunque no está desarrollado en esta investigación de manera directa, el sistema político que funciona, contiene una “herencia autoritaria” altamente importante y que ha tomado tiempo ir eliminando. En otras palabras, el régimen militar dejó una serie de “amarres institucionales” y también fácticos que hacían prácticamente imposible realizar cambios democratizadores en lo inmediato. Baste señalar que un tercio del Senado estaba constituido por senadores designados, lo cual impedía toda reforma constitucional, así como cambios legales de importancia que no contaran con el apoyo de los sectores de la derecha política que esa cuota parlamentaria representaba.

El poder militar fáctico no dejó de estar presente en mucho tiempo, y el peso de las instituciones que el autoritarismo dejó como “enclaves autoritarios” también ha sido un proceso de difícil transformación. Ha sido recién en el año 2005 que se ha eliminado la figura constitucional de los senadores designados, que al ser un tercio del Senado podían bloquear cualquier reforma. Permanece, no obstante, un sistema electoral con marcados acentos antidemocráticos.

En resumen, pueden señalarse puntualmente, los siguientes elementos que están presentes en la investigación en relación al sistema de pensiones privado de ahorro individual que opera en Chile:

1. El sistema reproduce la desigualdad existente en la sociedad, puesto que son los sectores de más altos ingresos los que pueden favorecerse de los mecanismos que tienden a generar pensiones más elevadas. El ahorro voluntario, en cualquiera de sus formas es algo que sólo está al alcance de una minoría. Si se observan los niveles de las pensiones, es posible observar que el sistema ha beneficiado, en el mejor de los casos, al quintil de mayores ingresos de la población.

2. La cobertura poblacional que, en todo caso, no ha superado el 55% de la fuerza laboral, de alguna manera está evidenciando la existencia de dificultades de

una parte importante de esa fuerza de trabajo que no puede acceder a mecanismos de previsión social. No se trata de hacer una relación matemática y concluir que toda esa franja de población carece de protección. Hay evidencias en el estudio acerca de los trabajadores independientes que permite plantear la hipótesis de la preferencia de una parte de los mismos de otros mecanismos de previsión distintos a los que ofrecen las Administradoras de Fondos de Pensiones, pero de todas maneras, no cabe duda que existe una cobertura poblacional insuficiente, menor que en el sistema anterior.

3. Los costos de administración del sistema, es decir, lo que las administradoras cobran a los ahorristas, son elevados y constituyen una merma importante en el ahorro de quienes deben forzosamente ahorrar en tales empresas.

4. El Estado asumió todos los costos de la transición, con un gasto que alcanza al 6% del PIB, mientras las AFP han obtenido sustanciales ganancias, según se puede observar en los informes oficiales. Una parte muy importante del presupuesto nacional lo gasta el Estado en previsión social, pero eso no se refleja en una protección adecuada, suficiente y solidaria para quienes lo necesitan.

5. La oferta que se hizo cuando se creó el sistema actualmente vigente, en relación a una mayor cobertura y mejores beneficios que los que habían existido históricamente, evidentemente en 25 años no se ha cumplido. Las pensiones que se han financiado en el sistema privado son hasta ahora de menor significación en el total y también de bastante menor cuantía que las que otorga el sistema público.

6. Los trabajadores que cotizan en las AFP, que son los propietarios de los fondos, no tienen ninguna incidencia en la conducción de las empresas.

7. El mercado de la “industria previsional” está altamente concentrado y sin una competencia que genere un mercado más favorable para quienes depositan sus ahorros previsionales en las AFP.

8. Ciertamente, la “industria previsional” se ha convertido en una fuente importante de capitalización, y eso no es necesariamente objetable. Pero si lo es que eso no contribuya a generar mayores y mejores mecanismos de previsión social, toda vez que se trata de empresas que están obteniendo, como se indicó, ganancias sustanciales a partir del ahorro de los trabajadores. Incluso comparativamente mucho

más elevadas que las que obtienen empresas similares que actúan en el mundo desarrollado, debido a que las comisiones que cobran son sustancialmente mayores a las que perciben dichas empresas.

Si se comparan los rendimientos de los fondos de pensiones, vale decir, la rentabilidad que obtienen quienes depositan el ahorro correspondiente con la finalidad de obtener una pensión cuando llegue el momento del retiro laboral con el rendimiento que obtienen las administradoras de fondos de pensiones (ver cuadros 17 y 18) se puede constatar un considerable diferencia a favor de estas últimas.

9. En lo relativo al ahorro nacional que la actividad previsional genera, tal como se planteó, el juicio positivo o negativo que se haga depende de la manera como se considere el asunto en relación al problema actuarial del gasto fiscal. Para algunos, el sistema previsional de las Administradoras de Fondos de Pensiones se ha constituido en la mayor fuente de ahorro interno del país, y la cifra de alrededor de 80 mil millones de dólares que constituyen los activos del sistema previsional, así pareciera confirmarlo. Sin embargo, para otros, el gasto fiscal, que alcanza alrededor del 6% del PIB, estaría negando lo anterior.

10. Hay importantes problemas de género que expresan un verdadero retroceso en relación a los sistemas provisionales que funcionaron con anterioridad al actual. No hay duda que la situación de la mujer era objeto de un trato considerablemente más favorable anteriormente, en especial las de menores ingresos.

11. El sistema de pensiones vigente no contempla mecanismo de solidaridad alguno, es un mecanismo marcadamente individualista que supone una igualdad de la capacidad de ahorro de la población que no se corresponde con la realidad.

12. Por último, el Informe de la Comisión Asesora Presidencial plantea la instauración de un sistema mixto, con un “pilar no contributivo” que garantice previsión social a todos de una manera solidaria respecto de quienes lo necesiten.

13. Por lo demás, en rigor, el sistema de pensiones de Chile ha funcionado en la práctica como un sistema mixto, en el cual el mayor peso lo ha soportado el Estado. Como se ha podido observar de los datos aportados en el estudio, ha sido el Estado el que ha soportado el mayor peso del gasto que el sistema previsional genera.

## **REFERENCIAS BIBIOGRAFICAS**

## 1. Fuentes Bibliográficas

ALBURQUERQUE, Mario (1997) “El sistema privado de pensiones: caso chileno”.

En Ensignia, Jaime y Rolando Díaz (Coordinadores) (1997) **La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?** Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 43-57.

ARELLANO, José Pablo (1980) “Sistemas alternativos de seguridad social. Un análisis de la experiencia chilena”. Santiago, en **Colección de Estudios Cieplan**, N° 4, pp. 119-157.

\_\_\_\_\_ (1985) **Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984.** Santiago, CIEPLAN.

\_\_\_\_\_ (1989) “La seguridad social en Chile en los años 90”. Santiago, en **Colección de Estudios, Cieplan**, N° 27, pp. 63-82.

\_\_\_\_\_ (1994) “Política Fiscal y desarrollo social”. En Pizarro, C. /Raczyinski, D. / Vial, J. Editores, **Políticas económicas y sociales en el Chile democrático.** Santiago, CIEPLAN/UNICEF, pp. 77-92.

ARENAS DE MESA (1999) **Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit provisional 1999-2037.** Santiago, CEPAL, documento presentado al Seminario “Responsabilidades fiscales en el sistema de pensiones”.

BALESTRINI, Miriam (2001) **Como se elabora el proyecto de investigación**. Caracas, 5ª Edición, Consultores Asociados BL, Servicio Editorial.

BAMBIRRA, Vania (1974) **El capitalismo dependiente latinoamericano**. México, Siglo XXI Editores.

BARRÍA, Jorge (1956) “Los movimientos sociales de principios del siglo XX”. Tesis, Santiago, Instituto Pedagógico, Universidad de Chile.

BLANIA, Harald (1991) “Gesetzliche Sozialversicherung versus Individualversicherung. Versuch einer theoretischen Abgrenzung der beiden Sicherungssysteme für den Bereich der Alterssicherung” Tesis Doctoral presentada en la Facultad de Filosofía I (Filosofía, Historia y Ciencias Sociales) de la Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg. Citado por Elter, Doris (1995), Op. Cit.

CAMACHO, Luís (1992) “Sistemas y estructuras de financiación de la seguridad social en América Latina”. En **Problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social de las Américas**, V Conferencia Regional Americana de la AISS, Ottawa 1991), Documentación de la seguridad social americana N° 15, Ginebra, pp. 85-110.

CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA) (2001) “Sistema chileno de AFP, principales problemas y algunas propuestas de solución

---

(2005) “El sistema previsional chileno: Antecedentes para un debate y una reforma urgente”. Santiago, CENDA.

---

(2006) “Diez mitos del sistema previsional chileno”. Santiago, CENDA.

---

(2006) “Tres pilares para sustentar un sistema de Pensiones moderno, duradero y que concite un amplio consenso nacional”. Santiago, CENDA.

---

(2006) “Algunos principios básicos a considerar en el diseño del nuevo sistema previsional chileno”. Santiago, Documento de trabajo presentado al Consejo Asesor para la Reforma Previsional.

CEPAL (2005) **Panorama social de América Latina y el Caribe**. Santiago, Anexo Estadístico.

---

(2006) **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad**. Santiago, CEPAL.

CIEDESS (1992) (Ed.) **12 años de la modernización de la seguridad social en Chile**. Santiago, Corporación de investigación, estudio y desarrollo de la seguridad social.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL (2006). Santiago, “Informe”.

CHAMORRO, Claudio (1992) “Evolución de la cobertura del nuevo sistema previsional”. Santiago, Tesis Ingeniería Comercial, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

DEVÉS, Eduardo (1996) **Los que van a morir te saludan**. Santiago, LOM Ediciones.

ELIZAGA, Juan Carlos (1997) “Una valoración cuantitativa de los fondos de pensiones de Chile, 1970-1990”. Santiago, Centro Latinoamericano de Demografía.

ELTER, Doris (1995) “El sistema previsional chileno de capitalización individual y administración privada: Elementos teóricos y empíricos para evaluar su idoneidad y eficiencia en relación al objetivo primario de la Seguridad Social”. Santiago, ARCIS.

\_\_\_\_\_ (1996) “El nuevo sistema previsional chileno: ¿un modelo para la seguridad social? En Torres López, Juan (coordinador) **Pensiones públicas: ¿y mañana qué?** Barcelona, Editorial Ariel, S.A., pp. 157-173.

FAZIO, Hugo (1996) “AFP: Un mecanismo poderoso de ahorro que debería ponerse al servicio del país”. En Torres López, Juan (Coordinador) **Pensiones públicas: ¿y mañana qué?** Barcelona, Editorial Ariel, S.A., pp. 175-191.

\_\_\_\_\_ (1997) “Inversión de los Fondos de Pensiones”. Santiago, CENDA.

\_\_\_\_\_ (1997) **Mapa actual de la extrema riqueza en Chile**. Santiago, LOM Ediciones.

\_\_\_\_\_ (2005) **Mapa de la extrema riqueza al año 2005**. Santiago, LOM Ediciones.

FFRENCH-Davis (2005) **Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile**. Santiago, LOM Ediciones.

- FOXLEY, Alexander y Aninat y J. P. Arellano (1977) “Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso”. Santiago, **Estudios Cieplan**, N° 8.
- GERSDORFF, Herman von (1984) “El sistema previsional chileno durante los diez últimos años”. En **Estudios de Economía**, N° 22, pp. 87-115, primer semestre. Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- GUILLION Colin y Alejandro Bonilla (1992) “La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno”. En **Revista Internacional del Trabajo**, Vol. III, N° 2. Ginebra, pp. 139-221.
- HUJO, Katya, Mesa-Lago, Carmelo, Nitch, Manfred (Editores) (2004) **¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- IYER, Subramanian (1993) “La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo”. En **Revista Internacional del Trabajo**, Ginebra, Vol. 112, N° 3, pp. 395-417.
- KIEFER, Manfred (2004) “Evaluación de los 22 años del sistema privado de pensiones en Chile”. En Hujo, Katia y Carmelo Mesa-Lago y Manfred Nitsch (Eds.) **¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 111-134.
- LEIVA, Jorge (2006) “Un sistema de pensiones integrado y legitimado”. Santiago, Fundación Chile 21, Colección Ideas, Año 7, N° 64, mayo.

LOPEZ, Amancio (1992) “Planificación y seguridad social”. En Asociación Internacional de la Seguridad Social AISS (Ed.) **Problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas** (Quinta conferencia regional Americana de la AISS, Ottawa, 1991), “Documentación de la seguridad social americana N° 15. Ginebra, pp. 7-24.

MARCEL, Mario y Arenas, Alberto (1991) “Reformas a la seguridad social en Chile. Washington, D. C. En **Serie Monografías**, N° 5, BID.

MESA-LAGO (1991 “La seguridad social en América Latina”. En Banco Interamericano de Desarrollo: **Progreso económico y social de América Latina**. Washington, pp. 185-227.

---

(1999) “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”. México, Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y e la Administración Pública, 19 al 22 de octubre.

---

(2004a) “La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones”. En Hujo, Katia, Mesa-Lago, Carmelo y Nitsch, Manfred (Editores) **¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 21-56.

---

(2004b) **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**. Santiago, CEPAL, serie Financiamiento del desarrollo, N° 144.

---

(2004c) “Evaluación e un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. En **Revista de la CEPAL**, Santiago, diciembre, pp. 59-82.

MESA-LAGO, Carmelo y Catarina Müller (2004) “La política de la reforma de pensiones en América Latina”. En Hujo, Katia, Mesa-Lago, Carmelo y Nitsch, Manfred (Editores) **¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 9-17.

MÉNDEZ, Absalón (1992) “Una seguridad social para todos los integrantes de la sociedad venezolana”. Caracas, Papel de Trabajo para la Discusión. Universidad Central de Venezuela, UDEX-FACES.

---

(2006) “Tres momentos en el proceso de reforma de la seguridad social en Venezuela”. Observatorio Venezolano de la Seguridad Social. En <http://www.eumed.net/oe-vess/lit/amc-mom.htm>

MIDEPLAN (1991) “Evolución de las políticas sociales en Chile, 1920-1991”. Santiago, Documentos Sociales.

MIDEPLAN (2002) **El Sistema Chileno de Pensiones**. Santiago.

MIRES, Lilyan (1985) “El marco general de las transformaciones recientes de la política social en Chile: Seguridad Social y Salud”. Santiago, SUR, Documento de Trabajo N° 56.

MORRIS, J. (1967) **Las élites, los intelectuales y el consenso. Estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales en Chile**. Santiago, Editorial del Pacífico.

OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (ODEPLAN) (1983) **Informe Social 1983**. Santiago.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1993) **Seguridad Social en las Américas: cuestiones y opciones**.

\_\_\_\_\_ (2006) “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. Santiago, OITNOTAS, N° 1, marzo, pp. 1-4.

\_\_\_\_\_ (2006) “Pensiones no contributivas. Su relevancia en la reforma previsional”. Santiago, OITNOTAS, N° 3, mayo, pp. 1-4

OTTING, Albretch (1993) “Las normas internacionales del trabajo, marco de referencia de la seguridad social”. Ginebra, **Revista Internacional del Trabajo**, Vol. 112, N° 3, pp.369-378.

PALACIOS, Margarita (1994) “La política y las políticas sociales en Chile”. Santiago, Centro de Estudios y Educación Sur, Documento de Trabajo.

PADRÓN, Marisela y Jorge Peña (1980) **Aproximación empírica a la población marginal a partir del enfoque histórico-estructural**. Caracas, Universidad Central de Venezuela, FACES.

PEÑA, Jorge (1997) **Autoritarismo y democracia en Chile**. Caracas, Ediciones Faces-UCV.

\_\_\_\_\_ (1998) “Chile: Transición, régimen político y democracia”. En **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**,

Caracas, Universidad Central de Venezuela, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero, N° 2-3, pp. 289-302.

---

(1999) “Chile después del autoritarismo: notas sobre el régimen democrático”. En **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero, Vol V/N° 2, julio-diciembre, pp. 27-47.

PIZARRO, Crisóstomo (1978) “Rol de los sindicatos en Chile”. Santiago, Estudios CIEPLAN, N° 22.

PETERSEN, Hans-Georg (1986) **Theorie und praxis der alterssicherung: Stand, anzapunkte für reformen und ihre Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland**. Giessen, Juatus-Liebig-Universität Giessen. Citado por Elter, Doris (1995), Op Cit.

PIÑERA, José (1981) “Discurso del Ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera Echenique, con motivo de la aprobación de la reforma previsional”. En **La reforma previsional**. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, pp. 7-22.

---

(1992) **La revolución laboral en Chile**. Santiago, Editorial Zig-Zag, 5ª Edición.

---

(1995) **El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional**. Santiago, Editorial Zig-Zag, 6ª Edición.

PROGRAMA DE ECONOMÍA DEL TRABAJO (PET) (s/f) “Legislación laboral y modelo económico”. Santiago, PET.

RACZYNSKI, Dagmar (1995) “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena”. En Pizarro, Crisóstomo y Dagmar Raczyński y Joaquín Vial (Editores) **Políticas económicas y sociales en el Chile democrático**. Santiago, CIEPLAN/UNICEF, pp. 217-254.

RAMÍREZ NECOCHEA, Hernán (1974) **Balmaceda y la contrarrevolución de 1891**. Santiago, Editorial Universitaria.

\_\_\_\_\_ (1956) **Historia del movimiento obrero en Chile**. Santiago, Editora Austral.

RIESCO, Manuel y Paola Parra (1998) “Índice corregido de rentabilidad de los ahorros previsionales en el sistema chileno de AFP”. Santiago, CENDA.

RUIZ-TAGLE, Jaime (1988) **La seguridad social en Chile. Realidad actual y propuestas alternativas**. Santiago, Programa de Economía del Trabajo (PET).

\_\_\_\_\_ (1994) “La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile”. En Ruiz-Tagle y Velásquez (Eds.) **Economía y trabajo en Chile. 1993-1994**, 4º Informe anual, Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago, pp. 35-54.

\_\_\_\_\_ (1997) “El nuevo sistema de pensiones en Chile: una evaluación provisoria (1981-1995)”. En Ensignia, Jaime y Rolando Díaz (Coordinadores) (1997) **La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?** Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 27-42.

\_\_\_\_\_ (2000) “Reformas al nuevo sistema de pensiones en Chile. Análisis de las propuestas”. Santiago, MIDEPLAN.

SABINO, Carlos (1994) **Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos**. Caracas, Editorial PANAPO.

SUPERINTENDENCIA DE AFP (2004) **El sistema chileno de pensiones**. Santiago, 5ª Edición.

\_\_\_\_\_ (2006) “Preguntas frecuentes sobre el sistema previsional chileno”. Santiago. <http://www.safp.cl/inf>.

SCHWARZER, Helmut (2004) “La nueva reforma provisional de Brasil (2003)”. En Hujo, Katia, Mesa-Lago, Carmelo y Nitsch, Manfred (Editores) **¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA EXPERIMENTAL LIBERTADOR (2006) **Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales**. Caracas, FEDUPEN, Reimpresión 2006.

WAGNER, Gert (1991) “La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada”. En **Estudios de Economía**, Vol. 18, N° 1. Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, junio, pp. 33-91.

ZAPATTA, Franyo (1997) **Mitos y realidades del Sistema Privado de Fondos de Pensiones en Chile (AFP)**. Santiago, LOM Ediciones.

## **2. Publicaciones Estadísticas y otras Fuentes de Información**

BANCO CENTRAL DE CHILE (varios años) Boletín Mensual del Banco Central de Chile. Santiago, varios números.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (1996, 1998, 2003) Encuesta de  
Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago, MIDEPLAN.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES  
(varios años) **Boletín Estadístico**. Santiago, SAFF, varios números.

### **3. Textos legales**

REPÚBLICA DE CHILE (1980) **Decreto Ley N° 3.500** (actualizado a mayo de  
2005). Santiago, Superintendencia de AFP.

REPUBLICA DE CHILE (1980) **Decreto Ley N° 3.501** (actualizado a mayo de  
2005). Santiago, Superintendencia de AFP.

\_\_\_\_\_ (2006) **Código del Trabajo** (actualizado a 2005).