

ROMPIENDO MITOS:

la reforma del sistema de pensiones en Chile

- **Autores:**

Alexis Guardia B.
Regina Clark M.
Gonzalo D. Martner

- **Editores:**

Yesko Quiroga
Jaime Ensignia

**FRIEDRICH
EBERT**  **40** años
STIFTUNG *en* CHILE

**ROMPIENDO MITOS:
la reforma del sistema de pensiones en Chile**

Autores:

**Alexis Guardia B.
Regina Clark M.
Gonzalo D. Martner**

Editores:

**Yesko Quiroga
Jaime Ensignia**

**FRIEDRICH
EBERT  40 años
STIFTUNG en CHILE**

Santiago de Chile

2007

ROMPIENDO MITOS: la reforma del sistema de pensiones en Chile

Autores:

Alexis Guardia B. / Regina Clark M. / Gonzalo D. Martner

Editores:

Yesko Quiroga / Jaime Ensignia

Los artículos que publicamos son exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert
Darío Urzúa 1763. Providencia - Santiago
www.fes.cl

Impreso en Chile 2007
Inscripción N° 165471
I.S.B.N : 978-956-7630-22-8

Diseño y diagramación
Alerce Talleres Gráficos S.A.
www.alercetalleresgraficos.cl

PRESENTACIÓN

*Yesko Quiroga,
Político, Representante de la Fundación
Friedrich Ebert en Chile*

*Jaime Ensignia,
Sociólogo, Director del Proyecto Socio político,
Fundación Friedrich Ebert en Chile*

La Reforma del Sistema Previsional en Chile desbarata el mito sobre la imposibilidad de transformar una de las “grandes” modernizaciones del gobierno dictatorial, que se realizó a partir de 1981 en un escenario en donde la ciudadanía, el movimiento sindical, los partidos políticos o el parlamento no podían expresarse. No existían las condiciones republicanas esenciales para debatir democráticamente las opciones frente a una de las reformas más sensibles para el futuro de la sociedad.

El sistema de capitalización individual obligatoria, administrado por empresas privadas, tuvo gran difusión internacional como modelo exitoso. Estaba basado – no sólo en Chile - en la firme creencia de que el mercado como factor regulador, generaría resultados óptimos también en el ámbito de las pensiones de vejez. Es por ello que aún hasta hace pocos años, los críticos al sistema de pensiones chileno enfrentaban fuertes resistencias.

Después de un cuarto de siglo, la realidad chilena resulta ser muy distinta a las metas autoimpuestas que justificaron la reforma del sistema de pensiones. El nuevo sistema no resultó más barato y el Estado chileno sigue financiándolo como antaño, con alrededor del 5,7% del PIB. Estos recursos se destinan, o bien a las AFP por las pensiones aún generadas por el sistema antiguo -al cual aún pertenecen las fuerzas armadas-, y bien a un número creciente de pensiones asistenciales o aportes para alcanzar una pensión mínima, cuando el fondo previsional ahorrado no es suficiente.

Alrededor del 59% de la fuerza laboral (2006) cotiza en el sistema actual. Un 3,5% esta cubierto por el antiguo sistema estatal. Así,

un 37,5% de la fuerza laboral actual queda excluida de previsión social. En este grupo se encuentran, sobre todo, los trabajadores independientes. Sin embargo, alrededor de la mitad de los afiliados sólo cotiza de manera esporádica, con las consecuentes lagunas previsionales. No es sorprendente que la rentabilidad de los fondos no resulte suficiente para compensar la estructural falta de la regularidad de cotización.

Las pensiones estatales, que aún cubre el antiguo Instituto de Normalización Previsional (INP), resultan, en promedio, un 15% mayores que las del sistema privado. La promesa de pensiones privadas que rondarían el 80% del último sueldo tampoco se cumplió: el promedio estadístico ronda el 44% del último sueldo. Adicionalmente, las pensiones actuales disminuirán debido a la creciente expectativa de vida de la población. Se estima que más de la mitad de los pensionados de los AFP y casi tres cuartos de las mujeres jubiladas no alcanzará una pensión mínima a través de sus fondos. Estos hechos contrastan de sobremanera con las ganancias de las AFP, que siempre superan ampliamente la rentabilidad de los fondos individuales de los cotizantes.

Por otro lado, se ha producido un fuerte proceso de concentración. A mediados de 2007, los activos del sistema de capitalización fluctuaban por los 100 mil millones de dólares, correspondientes a alrededor del 70% del PIB. De las 22 AFP, que existían a comienzos de los años 90, sólo seis sobrevivieron y en los hechos constituyen un oligopolio. Las tres AFP más grandes concentran el 79% de los afiliados y el 80% de los activos administrados. Los grupos que controlan las AFP tienen un inmenso poder económico y político a través de su participación y representación en empresas.

La experiencia chilena indica, de tal manera, que aún bajo condiciones positivas, un sistema privado de pensiones de capitalización exclusivamente individual produce y reproduce perdedores sociales. De éstos, los más afectados son las mujeres y, en general, aquellos trabajadores que, debido a su biografía laboral, tienen inmensas lagunas previsionales. Los costos sociales se asumen, en primer lugar, en forma individual pero a la vez se socializan, ya que el Estado tiene que invertir crecientes sumas en subsidios y política social para equilibrar los sesgos sociales causados por el mercado

para mantener un cierto grado de cohesión social y, en fin, estabilidad democrática.

La notable falta de cumplimiento de las promesas publicitadas con fuertes recursos de *marketing* en estos 26 años, finalmente desató un profundo debate, sobre todo, desde principios de esta década, acerca de la necesidad de una reforma del sistema de pensiones. El tema ocupa un espacio relevante en diferentes estudios y foros internacionales realizados por los más diversos actores políticos y sociales. En este contexto, se destaca el interés del sindicalismo chileno y de expertos y académicos progresistas por un debate crítico a la vez que propositivo. Si bien desde los inicios de los gobiernos de la Concertación, los reclamos del movimiento sindical, así como de distintos actores políticos y académicos por una reforma sustantiva fueron constantes, recién en el año 2002, la administración del Presidente Ricardo Lagos anunció la necesidad de un debate público amplio sobre este tema.

Bajo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ponen en marcha mecanismos para una reforma sustantiva que no sustituye sino que pretende mejorar el sistema actual.

El diagnóstico que se realiza en el Programa de Gobierno subraya "...Cuando nos proponemos llevar a cabo una reforma sustantiva al sistema de pensiones, debemos ser claros: esta vez sí tendremos una reforma de verdad, guiada por los intereses de los beneficiarios del sistema y no de sus administradores. La reforma del sistema de pensiones buscará mejorar el sistema de capitalización individual, no reemplazarlo. Sin embargo, esta vez no serán las AFP las que definirán las reformas que hay que hacer". (1) Estos son los objetivos por los cuales esta reforma será evaluada en el futuro.

El 15 de marzo de 2006 se instala el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, que entregó sus propuestas a la Presidenta el 7 de julio del mismo año. El mandato presidencial se cumplió en dos etapas. La primera apuntó a recoger opiniones y propuestas de diversos actores políticos, académicos y sociales, como asociaciones gremiales, sindicales y empresariales, ONG, representantes de la industria provisional y de organismos internacionales, con quienes se llevaron a cabo 74 audiencias. En la segunda etapa, los miembros

del Consejo se dividieron en dos subcomisiones: la primera dedicada a los ámbitos del financiamiento y de la organización de la industria provisional, en tanto que la segunda subcomisión fue la encargada de elaborar una propuesta apuntando a la creación del pilar solidario. Posteriormente, se elaboró el Informe que fue entregado a la Presidenta. (2)

No habrá sido fácil para los miembros de la Comisión tomar una resolución conjunta. Existe una brecha profunda entre los argumentos de los representantes de los diversos modelos y conceptos de la seguridad social. Sin embargo, el informe publicado a mediados de 2006 lleva la consigna programática “el derecho a una vejez digna”. (3)

A través de la reforma, se pretende crear un sistema más integral y eliminar la falta de confianza existente por intermedio de un modelo solidario y con la participación de la sociedad en el debate político. Por “sistema integral” se entiende una estructura de seguridad que represente los valores de la universalidad, la equidad social, la igualdad de género y la solidaridad. Que establezca la autonomía económica de los pensionados, se rijan de acuerdo a los criterios de eficiencia, transparencia y permanencia, distribuyendo las responsabilidades entre los sectores privado y público.

El elemento sustantivo de este proyecto de reforma es la introducción de un pilar solidario que debe financiarse completamente a través de impuestos y reemplaza a los actuales programas estatales de aporte a la pensión mínima y a las pensiones asistenciales. El sistema garantizará una pensión básica por encima de los subsidios actuales para todas aquellas personas que no cuenten con fondos acumulados, ni ingresos. Adicionalmente, se otorgarán subsidios regresivos a los jubilados cuyas pensiones financiadas por los fondos resulten inferiores a un monto mínimo establecido, que se aumentará gradualmente hasta el año 2012. El pilar solidario no será universal pero se estima que, cuando esté en pleno funcionamiento, abarcará, de una u otra forma, al 60% de la población jubilada.

A través de subsidios estatales adicionales a las cuentas de madres y jóvenes en el sistema privado se hará un aporte, también solidario, para que las pensiones pagadas por las AFP en el futuro sean más altas.

A esto se suman variadas medidas que apuntan a un aumento de la eficiencia y eficacia del sistema de las AFP. Sin embargo, la marca que signa a la reforma, es la ruptura del mito alimentado durante tantos años, que sostenía que un sistema privado y obligatorio resuelve por sí solo el problema de la pobreza en la vejez, o aporte efectivamente a una mayor justicia social. En esta nueva etapa, se espera que la introducción de un sistema mixto traiga resultados mejores para la sociedad chilena.

Por medio de la publicación ***Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile***, intentamos como fundación política alemana, aportar a un análisis en profundidad sobre los antecedentes, contexto, propósito y límites de la reforma. Las contribuciones de Alexis Guardia, Regina Clark y Gonzalo Martner se sitúan desde una perspectiva crítica y constructiva. Los autores son destacados académicos y especialistas en el área de la previsión social, que participan activamente en distintos planos de la política nacional. A su vez, Regina Clark integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

La Fundación Friedrich Ebert en Chile tiene un largo recorrido en el tratamiento de este sensible ámbito de la política de seguridad social. Más de una década de preocupación política e intelectual corroboran nuestro interés en el tema de la Seguridad Social y, muy en particular, en el análisis del sistema de pensiones. (4) Cooperamos con instituciones políticas nacionales y organizaciones internacionales como la CEPAL, la OIT, Fundación Chile 21, académicos, partidos políticos progresistas y, en especial, con el movimiento sindical chileno y del Cono Sur, nucleado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). (5) Esperamos que el esfuerzo conjunto que se realiza con la publicación de este libro, resulte en avances concretos hacia una mayor justicia social.

Notas

- 1-. Ver: Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2006-2010; Santiago 18 de octubre 2005, pág. 29
- 2-. Ver: Diario La Segunda, viernes 7 de julio de 2006, pág. 33.
- 3-. Ver: El derecho a una vida digna en vejez. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, Santiago, julio 2006. Este Consejo Asesor fue conocido como la Comisión Marcel.
- 4-. Ver: por ejemplo, las publicaciones de los últimos años:
 - Diálogo Social y Políticas de Seguridad Social en Chile, en conjunto con la OIT, 2000.
 - Sistemas de Protección y Seguridad Social en un Mundo Cambiante: sindicalismo y perspectiva de género, 2004.
 - Mitos y realidades del Mercado Laboral Chileno, 2005.
 - Sistema de Pensiones en Chile: diagnóstico y propuestas a 24 años de su funcionamiento, en conjunto con la OIT y la CUT, 2005.
- 5-. A modo de ejemplo, se puede destacar el Seminario Internacional “Los desafíos de la protección social en un mundo incierto”, realizado en septiembre del año 2006, organizado por la Fundación Chile 21, la Fundación Jean Jaures y la Fundación Friedrich Ebert. Este seminario contó con la presencia de la Presidenta Michelle Bachelet y destacadas figuras internacionales. Las ponencias e intervenciones de este evento fueron editadas a principios del 2007 por Gonzalo D. Martner. La publicación conservó el mismo título del Seminario Internacional.

INDICE

Presentación	
Yesko Quiroga, Jaime Ensignia.....	7
I-. Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma.	
Alexis Guardia B.	15
II-. La reforma pendiente con el derecho a la Seguridad Social.	
Regina Clark M.	63
III-. Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada.	
Gonzalo D. Martner	101

Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma.

*Alexis Guardia B.
Economista, director de Estudios en la Dirección de
Relaciones Económicas Internacionales-
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (DIRECON),
ex representante de Chile ante la OCDE*

*“El dogma liberal y la teoría económica contemporánea quieren convencer que el Estado es una creación artificial y el mercado la única institución realmente capaz de satisfacer nuestras necesidades en diversos bienes. Esto es quizás pertinente para los autos, pero ciertamente no para la Seguridad Social”
Gostan Esping-Andersen
“The three worlds of welfare capitalism”*

Introducción.

El sistema de seguridad social en Chile tiene una larga historia. Sus inicios remontan al año 1924 cuando se estableció un sistema que tenía por objeto regular los fondos de pensión de empleados públicos y algunas categorías de empleados del sector privado. Concurrían a estos fondos contribuciones de empleados y empleadores. Sin embargo este sistema colapso por excesos de beneficios y mala administración de los fondos, dando así paso al sistema de reparto público el cual tuvo un desarrollo importante hasta fines de los años setenta del pasado siglo y llegó a alcanzar a cubrir casi el 80% de la fuerza trabajo. Este sistema también colapso por su fragmentación, desequilibrios financieros y con beneficios que fueron horadados por la inflación.

Surge así a comienzo de los ochenta, el sistema privado de pensiones basado en la capitalización individual una de las reformas emblemáticas del régimen militar. Solo recién y después de 17 años de régimen democrático Chile enfrenta una reforma de este sistema debido a su falta de equidad y eficiencia en el logro de pensiones dignas.

El presente trabajo es un esfuerzo de examen crítico de este sistema de pensiones, que nació envuelta en una concepción global en que se confundió sociedad y mercado. En efecto a contar de 1981 el sistema previsional chileno tuvo “manu militari” un cambio radical, se paso de un sistema de pensiones basado en el principio de reparto a otro de capitalización individual, con la sola excepción de las Fuerzas Armadas que optaron por quedarse en el régimen antiguo.

El sistema de pensiones por repartición es un seguro colectivo que esta fundado en la solidaridad entre generaciones; los activos de hoy financian las pensiones de sus mayores, sabiendo que sus hijos financiaran las propias. En el sistema de pensiones según capitalización individual los trabajadores asalariados o independientes constituyen un capital gracias a sus ahorros, el cual le servirá de base para sus pensiones futuras. Estos ahorros a su vez se destinan a las empresas nacionales o extranjeras por la vía de la compra que realizan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de activos financieros (bonos y acciones). Paradojalmente gracias a los ahorros de los trabajadores se desarrolla un sector financiero que permitirá un mayor crecimiento de las grandes empresas. Por último con el sistema de capitalización individual se abandona la noción de solidaridad generacional y sus componentes redistributivos.

A 25 años del inicio del sistema chileno de fondo de pensiones las interrogantes son muchas. La primera es saber si los objetivos del modelo de previsión prometidos en los años ochenta se han cumplido o no, en particular la idea promovida por los reformadores, de que el sistema podría generar a lo menos una pensión equivalente al 70% de las últimas remuneraciones imponibles. ¿Cuan competitivo es el sistema después de los movimientos de concentración que ha vivido? ¿Por que se mantienen costos de administración tan elevados? ¿Por que la cobertura es todavía débil? ¿Por que las pensiones de este sistema discriminan por género? ¿El sistema actual de previsión prolonga en las pensiones las desigualdades observadas en la vida activa? El sistema de capitalización obligatorio aplicado en Chile durante el régimen militar ¿es el más adecuado para generar un sistema de protección social que abarque el mundo laboral heterogéneo de la economía chilena?

Responder a estos interrogantes nos permitirá hacer una evaluación del sistema previsional chileno el que se muestra como uno de los grandes logros del modelo neoliberal implantado durante el régimen militar. Nuestra evaluación se hace desde el ángulo de la protección social y no de la incidencia que habría tenido la ampliación del mercado de capitales en el proceso de concentración y crecimiento económico que ello ha acarreado.

Para avanzar en esta evaluación abordaremos previamente, dos antecedentes de orden general e histórico. El primero dice relación a la evolución del sistema de protección social en los países desarrollados. Posteriormente pasaremos a hacer un análisis del actual sistema de capitalización individual y finalmente expondremos los lineamientos fundamentales del proceso de reforma previsional actualmente en discusión en el ámbito parlamentario.

1.- Antecedentes básicos del sistema de previsión en Unión Europea y los Estados Unidos.

El “seguro social” es parte sustantiva de lo que se denomina protección social y este último es un bien colectivo que en buena medida garantiza la cohesión social de toda sociedad desarrollada. Históricamente donde más lejos ha ido esta protección social es en Europa occidental, y particularmente en los países escandinavos, sobretodo después de la segunda guerra mundial. Mas aún la protección social es un elemento fundador del famoso modelo social europeo con un sistema previsional de reparto que reúne recursos del sector asalariado y de las empresas; en general estos recursos son administrados por representantes de los asalariados y del sector empresarial. El derecho a la protección social en buena medida está vinculado a la obtención de un puesto de trabajo; y la protección garantiza el ingreso del que no puede trabajar por razones de edad, enfermedad o desempleo.

Progresivamente en las décadas 1980-90 la protección social europea, así como las del resto de los países industrializados, ha sido amenazada en razón de su elevado costo y por tanto en un mayor endeudamiento público. Factores demográficos como la natalidad descendente, el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, explican en gran medida esta situación.

En efecto, la esperanza de vida de la población activa es hoy mucho mayor que la edad de jubilar de tal suerte que cuando el número de jubilados aumenta más rápido que el número de activos, en el sistema se crea una brecha creciente entre los beneficios que otorga el sistema y los ingresos derivados de las cotizaciones. Por tanto el sistema debe adaptarse por una cotización más elevada de los trabajadores activos, o un nivel de impuestos mas elevados, o bien por un nivel de pensiones y beneficios más reducidos.

Por otra parte la globalización ha intensificado la competencia especialmente de los países con menores salarios relativos, haciendo más difícil la cotización de la parte patronal. También la reducción de la edad de retiro, así como los crecientes gastos de salud y la prolongada presencia de un elevado desempleo constituyen otras razones que explican la situación crítica por la que atraviesa la protección social en Europa. Para enfrentar esta situación los países europeos han implementado variadas reformas, como la disminución de la cotización patronal o limitaciones del subsidio de desempleo. También se han introducido sistemas de capitalización individual de carácter voluntario pero como complemento al sistema original y no como una sustitución del mismo.

Las prestaciones sociales que han ido tomando un carácter universal, es decir aquellas que no son consideradas como un derecho adquirido por cotización, como es el caso de los gastos de salud es asumida por la vía impositiva, en consideración de que la salud es un bien colectivo, pues la salud de cada uno también depende de la salud de todos.

No obstante los problemas que han encontrado recientemente los países europeos, ellos se han negado a privatizar totalmente su seguridad social y desarmar el Estado de Bienestar, pues se arriesgaría con ello a terminar en un sistema dual donde los mas acomodados recurrirían a los seguros privados, mientras que los más pobres obtendrían una protección de segunda, como es actualmente en Estados Unidos, donde el sistema es mas desigual que el europeo sin ser menos costoso.

En efecto, la seguridad social de los Estados Unidos, establecida en 1935, también enfrenta a futuro un déficit, mas moderado que el de

Europa, y del orden del 1,2% del PIB. No obstante, la administración Bush ha colocado la privatización de la seguridad social en los primeros lugares de su agenda de gobierno aduciendo el déficit futuro que esta acarrearía.

Sin embargo hay dos diferencias importantes con Europa. La primera es que la economía de los Estados Unidos ha mantenido durante las últimas décadas, tasas de desempleos más bajas que Europa, y la segunda es que el sistema de seguridad social de los Estados Unidos coexiste desde larga data con un sistema privado de seguridad incluido el sistema de pensiones. Así al momento del retiro en Estados Unidos hay solo un 35% de las personas que no tienen otro ingreso que el de la seguridad social y un 65% que tienen un sistema de pensión proporcionado por el empleador o una administradora de pensiones.¹

Lo que es más notable en Estados Unidos, es la diversidad en lo que se refiere al sistema de previsión, pues allí existen tres modalidades: un régimen básico obligatorio, funcionando bajo el principio de repartición, al cual contribuían 110 millones de cotizantes (en la década del noventa) y que entregaba a 40 millones de beneficiarios, pensiones de alrededor de 50% de su salario bruto anterior. Un segundo régimen son los fondos de pensiones propuestos, en general por las grandes empresas a sus asalariados, y que beneficia hoy a 44 millones de asalariados y jubilados. Estos son los beneficiarios de cerca de 31.000 fondos de pensiones privados financiados por las empresas y que actualmente registran un déficit de 350 mil millones de dólares. Por último está el régimen de ahorro voluntario en cuentas de capitalización individual administrado hoy por organismos privados independiente de las empresas (existían 900 mil a fines de los noventa) y mueven sumas colosales de recursos que benefician a 65 millones de americanos.

En la práctica el sistema privado de pensiones americano, como era de esperar, no ha estado ajena a los movimientos bursátiles. Así: “La euforia bursátil de fines de la década del 90 esconde los problemas estructurales planteados por este modo de financiamiento de la

¹ Alicia Munell (entrevista) “The false charms of Social Security Privatization” Challenge. Marzo-abril 2005

jubilación y da la impresión a los reformadores americanos y europeos de haber encontrado una solución que conviene a todo el mundo: los empleadores que no se comprometen más con el nivel de pensión y/o que no están obligados de cotizar; los asalariados que ven crecer su capital por el simple efecto de la alza del precio de las acciones. En el 2001 el estallido de la burbuja vuelve a poner brutalmente los péndulos a la hora. Una parte de los asalariados americanos son obligados a postergar su partida a la jubilación debido a la baja del valor de su portafolio. Una doble serie de escándalos estalla del lado de las empresas (Enron, Worldcom, etc.) después del lado de los intermediarios financieros (escándalos de los fondos mutuos en el 2003) que hace temblar los principios de funcionamiento de la industria financiera, tanto interna como con las empresas.

Ciertas grandes empresas declaran de no poder pagar más las pensiones de sus asalariados (USAirways) y crean así el precedente que permite a los empleadores de cerrar definitivamente los fondos de pensiones tradicionales, la forma más protectora para los asalariados”.²

Por último el gobierno de los Estados Unidos aporta una ayuda pública en materia de salud solo a las personas de edad (Medicare) o a los más pobres (Medicaid) es decir 12,6% de su población (2005). El resto debe suscribir un seguro de salud individual, que es generalmente proporcionado por el empleador y solo 8% se asegura individualmente. Sin embargo las empresas son cada vez más reticentes a ofrecer estos seguros de salud debido a un aumento muy rápido de sus costos. El año 2003, 45 millones de americanos, es decir, 16% de la población no disponía de ninguna cobertura en materia de gastos de salud.

En síntesis en el capitalismo desarrollado no existe una sola experiencia donde tenga vigencia exclusiva un sistema previsional de capitalización individual.

² Sabine Montagne. Les Fonds de Pension. Ed Odile Jacob, pág. 13. Paris

2.- Balance del actual sistema de pensiones de capitalización individual.

La implantación del nuevo sistema de previsión social institucionalizó un ahorro obligatorio, de tipo individual en cuentas personales administrada por corporaciones privadas con fines de lucro denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En particular, al cierre de Diciembre del 2006 los Fondos de Pensiones en Chile administraban USD 90.800 millones de dólares (62%% del PIB).

Basado ahora en el principio de la capitalización individual, la cotización quedo solo a cargo del trabajador, liberando con ello la contribución de la empresa, con lo cual abarato inmediatamente el costo de la mano de obra. A su retiro los trabajadores reciben una renta, calculada en función del monto de capital acumulado y de su esperanza de vida.

En el sistema de capitalización individual las pensiones pasan a depender en buena medida de los avatares que ocurra con el precio de las acciones o bonos cotizados en bolsa. Puede haber altos rendimientos en el mercado de las acciones pero también ellos conllevan altos riesgos, y por ello dichos altos rendimientos deben ajustarse por el riesgo. Particularmente las acciones son más riesgosas que los bonos. En períodos de 40 años puede haber altos y bajos. El problema es como abordar el tema del riesgo. En principio el precio del riesgo es la diferencia de cualquier retorno o rentabilidad alcanzada por las acciones que este por encima del rendimiento de un bono a largo plazo.

Como hemos visto en los países desarrollados los fondos de pensiones son dispositivos destinados a entregar a los asalariados un complemento de jubilación, en el caso chileno es la totalidad de la pensión que se financia con este dispositivo, y por ello se denomina “pensión contributiva”. En este caso las Administradoras de Fondos de Pensiones son participantes esenciales sobre los mercados financieros y por tanto sometidos a la lógica financiera, es decir, “la toma de riesgo sistemático a través de apuestas sobre el futuro”. Luego este sistema se desvincula de “la lógica de la protección social” es decir, “la que tiende a asegurar al asalariado frente a los riesgos económicos propios a la condición de asalariado, particularmente el

riesgo de una interrupción de su ingreso por accidente, enfermedad o vejez, y que históricamente se concretiza en la creación de un derecho social diferente al derecho de propiedad”.³

Estas dos lógicas son naturalmente contradictorias, en el caso extremo hay una lógica especulativa versus una lógica de protección social, que no tienen nada en común. Sin embargo, el ahorro asalariado no se entrega a empresas especulativas, existe una lógica intermedia que apunta a la gestión de inversiones financieras de largo plazo cuyo objetivo específico es la constitución de un patrimonio del cual se deriva una pensión. Del punto de vista del derecho hay una responsabilidad fiduciaria que garantiza un comportamiento no especulativo y mantiene la confianza de los ahorradores.

Otra cosa es que en el mercado financiero existen comportamientos especulativos de distinta naturaleza y que en determinadas circunstancias puede hacer tabla rasa de los ahorros de los asalariados. En este sentido la privatización total de la seguridad social como en el caso chileno (excluida las Fuerzas Armadas) a largo plazo es un riesgo enorme.

a) La operatoria básica del sistema

El sistema de capitalización individual chileno fue obligatorio para los que comenzaron a trabajar a partir del 1 de enero de 1983 y se dejó un plazo para los que se encontraban en el antiguo sistema a fin de cambiarse al nuevo sistema o permanecer en el precedente, y para los que se incorporaron al nuevo sistema y que estuviesen afiliados al sistema anterior se les otorgó un “bono de reconocimiento” por sus imposiciones previas. Se supone así que el antiguo sistema entra en extinción, con excepción del sistema de previsión de las fuerzas armadas. Dentro del nuevo sistema se delimitó claramente las prestaciones sociales que este involucraba, las que se limitaron a: pensión de vejez, pensión de invalidez y pensiones de sobre vivencia. Estas dos últimas corresponden a un seguro que contrata la AFP con una Compañía de seguros para cubrir los riesgos de invalidez y muerte. Todo lo correspondiente a salud y otras asignaciones quedaron fuera del sistema.

³ Ibid, pág17

Dentro del nuevo sistema previsional naturalmente los cotizantes podrán aumentar sus cuotas voluntariamente para aumentar sus pensiones de retiro o, eventualmente para retirarse antes de lo que la ley estipula; pero aquellos cotizantes que no alcancen a obtener al final del período una pensión mínima establecida por las autoridades gubernamentales, entonces el Estado tendrá que bonificar los fondos de aquellas cuentas individuales que no lo logren.

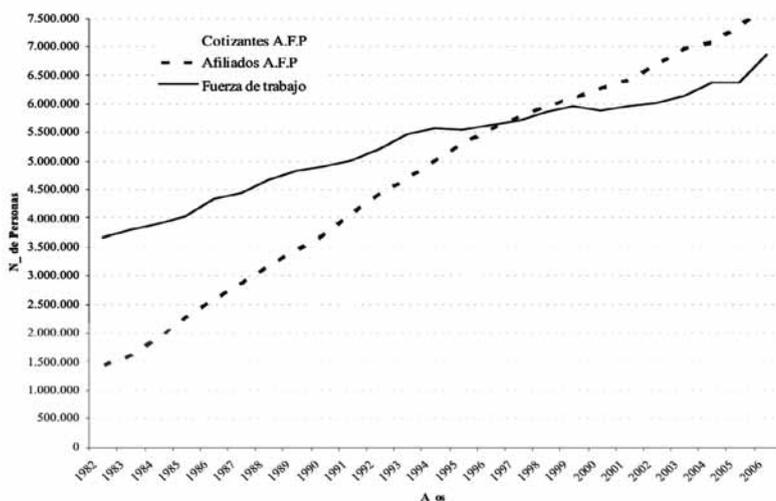
Como veremos estas dos disposiciones se transformaran en un problema de envergadura para el país.

b) Cobertura, densidad, discriminación por género y deuda previsional

La primera mirada sobre el sistema previsional es aquella dirigida a su cobertura. En este sentido podemos observar que a fines del 2006 el número de cotizantes en las AFP constituía el 59% de la fuerza de trabajo. Por otra parte, el sector público en extinción, (excluido el sistema de previsión de las Fuerzas Armadas que no esta en extinción) compuesto por el Instituto de Normalización Previsional (INP) cubría un 3,5%, de la fuerza de trabajo, por consiguiente en el año indicado había en total un 62,5% de los fuerza de trabajo con cobertura previsional, y un 37,5% que estaba excluido del sistema. Sin embargo cabe observar que ya en el año 2003 esta cobertura total fue similar a la alcanzada antes de la reforma previsional, y en particular a la existente el año 1975 que fue de un 62%. Estos niveles de cobertura previsional, junto al Uruguay son los más elevados en Latinoamérica.⁴

⁴ Véase: "Exposición de la Hacienda Publica", pág. 81 Octubre 2004. Ministerio de Hacienda. Chile.

COTIZANTES DE A.F.P., AFILIADOS A.F.P. Y FUERZA DE TRABAJO



Dado el carácter obligatorio que tienen las cotizaciones de los asalariados su cobertura es amplia, pero la cobertura es baja para el resto de los ocupados no asalariados, particularmente tratándose de “trabajadores por cuenta propia” que para diciembre 2006 representaban cerca del 24% del empleo. Dentro de esta categoría se encuentra parte del trabajo independiente y de la informalidad cuya cotización al sistema previsional es voluntaria; sus ingresos además son muy sensibles al ciclo de actividad, y gran parte de ellos con una baja capacidad de ahorro, de tal suerte que la cobertura de esta categoría cubierta por las Administradoras de Pensiones (AFP) e incluso por el Instituto de Normalización Previsional es baja. Se estimaba según la última Encuesta de Protección Social (2004) que solo un 4,3% de los trabajadores independientes cotizaban regularmente en el sistema previsional, principalmente aquellos que realizaban su trabajo como empleador o microempresarios, profesionales que trabajan por cuenta propia y trabajadores a honorarios.

Por otra parte puesto que todas las personas que ingresan al mercado laboral están obligadas a cotizar en una AFP pero cuando pierden su empleo dejan dicha obligación, (hasta encontrar un nuevo empleo) sin embargo siguen afiliados aunque no continúan cotizando. Además no todos los empleadores están al día con las cotizaciones de sus

empleados por ello el número de afiliados va por arriba del número de cotizantes y de la fuerza de trabajo.

En síntesis, un número importante de trabajadores están excluido del sistema AFP debido a la heterogeneidad del mercado del trabajo y a las nuevas tendencias hacia la precarización del empleo. En consecuencia a futuro podría registrarse una demanda importante de pensiones mínimas cuando dichos trabajadores sin previsión alcancen la edad de retiro y generen por tanto una mayor presión fiscal. "Como gran parte de las personas en edad de trabajar se encuentran desempleados, subempleados e inactivos en un sistema de ahorros y seguros privados individuales la protección para consumir durante la vejez o invalidez del receptor principal de ingresos o tras su muerte dejara a muchas personas subaseguradas o no aseguradas".⁵

El segundo aspecto a destacar es la calidad de la cobertura del sistema medido por la densidad de la cotización, es decir, el porcentaje de tiempo cotizado respecto al tiempo de vida activa. En efecto existen grandes contingentes de trabajadores que por el carácter temporal de su empleo van generando grandes lagunas previsionales. Es el caso de los trabajadores temporales vinculado a la actividad agrícola y que en Chile son alrededor de 400 mil trabajadores en su mayoría mujeres o el de los trabajadores de la construcción sobre todo cuando dicha actividad pasa por un ciclo depresivo.

No menos importante son las "lagunas" previsionales que se dan en el caso del empleo femenino, pues si bien es cierto que las mujeres viven más que los hombres ellas trabajan menos años, y lógicamente ellas llegan a la vejez con menos fondos acumulados en su AFP y por consiguiente con pensiones más bajas. Sin embargo el problema es más complejo, pues en el caso del empleo femenino no solo es un problema de lagunas previsionales. En efecto existen dos razones. La primera es que en el caso chileno, las mujeres a igualdad de calificaciones, experiencia o méritos ellas obtienen remuneraciones hasta un 20% inferiores que el hombre. El mercado es miope frente a esta anomalía. Segundo, el mercado solo registra el trabajo remunerado, pero las mujeres trabajan de manera no remunerada en la atención y cuidado de los hijos y buena parte del trabajo doméstico. Ambos

⁵ Ver: Andras Uthoff "Mercado de trabajo y sistema de pensiones", Revista de la CEPAL 78, Diciembre 2002.

aspectos, particularmente el primero tiene una gran importancia para el interés colectivo. Si la sociedad considera que la mujer que trabaja remuneradamente tiene además un trabajo que socialmente es útil pero no remunerado entonces la solución de la brecha de pensiones entre géneros no es un tema de ahorro individual ni de la edad de la jubilación de la mujer.

Las consecuencias de una baja densidad en las cotizaciones son obvias pues cuanto mas bajas sean estas, menores será el valor esperado de las pensiones. Según la primera Encuesta de Protección Social (2002) la densidad de cotización promedio de los afiliados al sistema de pensiones fue de 52,4%, es decir, en promedio un trabajador que ha trabajado durante 10 años ha cotizado por un poco mas de 5 años. Las desviaciones sobre este promedio son importantes y ellas varían según genero, educación y edad. Así por ejemplo la diferencia es importante entre genero, pues los hombres tienen una densidad de 56% y las mujeres llegan solo al 48%.⁶

Por ultimo las deudas previsionales también jugarán un papel negativo en el nivel de pensiones. Esta deuda corresponde a las cotizaciones previsionales de los trabajadores que los empleadores no pagaron a las AFP o INP. Esta deuda se arrastra desde que comenzó a funcionar el sistema de pensiones privados en 1981 y una parte de ella es irrecuperable. Así 492 millones de dólares no han sido transferidos a las AFP (y 182 millones al INP) hasta el 2004 y 600 millones se registran para el 2005. Este stock de deuda representaba el 2004 un 27% de las cotizaciones recaudadas en el año y un 0,8% de los fondos de pensiones. Para los afiliados a las AFP con sus cotizaciones impagas el problema es grave pues si el dinero que legalmente le correspondía al trabajador no ingresó nunca a su cuenta, al momento de jubilar tendrá una pensión mas baja. La industria, el comercio y la construcción, sectores donde se agrupa cerca del 40% de la fuerza de trabajo en Chile, son los que concentran la mayor deuda previsional con sus trabajadores. Los deudores son empresas pequeñas y medianas y muchas de ellas quebradas y desaparecidas”.⁷

⁶ Véase: Encuesta de Protección Social 2004, efectuada por la Superintendencia de AFP con una muestra de 24.000 casos.

⁷ Véase: Memorias del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, 2005.

c) Pensiones, pensiones mínimas y pensiones asistenciales

Como es sabido el objetivo fundamental de cualquier sistema de pensiones es entregar a sus afiliados un ingreso que permita reemplazar en una proporción adecuada las remuneraciones de su vida activa. Se trata al final de cuenta de enfrentar la tercera edad sin temor. Este es el criterio central con el cual todo sistema de pensiones debería ser evaluado.

Las pensiones en el sistema de capitalización individual, operan en Chile sobre la base de dos modalidades básicas. La primera, llamada “retiro programado” consiste en recoger el capital acumulado en la cuenta individual cuando se llegue a la edad de retiro (60 años para la mujer y 65 años para el hombre) y sobre esa base calcular el nivel de la pensión hasta agotar dicho capital. El monto de la pensión es igual al capital acumulado dividido por 170 meses es decir para 14,16 años de duración.

En caso de sobrevivir a los años indicados la persona puede acogerse a la pensión mínima otorgada por el Estado. También existe la posibilidad que el pensionado al momento del retiro entregue su capital acumulado a una empresa de seguros quien se compromete a entregarle una pensión vitalicia habiendo de por medio un descuento adicional. La segunda modalidad es el “retiro adelantado”, es decir un afiliado puede retirarse antes de la edad legal para hacerlo, siempre y cuando el capital acumulado al momento de tomar la decisión (por ejemplo 56 años) genere una pensión superior al 55% del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años y obtiene una pensión mayor o igual al 130% de la pensión mínima de vejez vigente.

Existen además, desde el año 2002 dos mecanismos encaminados a dar una mayor flexibilidad al destino del ahorro para eventualmente mejorar el nivel de las pensiones. El primero es el que amplía de uno a cinco el número de Fondo de Pensiones por cada AFP, y conocido como multifondos. Estos 5 fondos se diferencian entre sí por la proporción de su portafolio invertida en títulos de renta variable, de modo tal que a mayor porcentaje de activos invertidos en renta variable, mayores son el riesgo y el retorno esperado. El objetivo de este esquema es aumentar el valor esperado de las pensiones a los

afiliados, ofreciéndoles a ellos mayores oportunidades de elección, a fin que puedan identificar sus necesidades individuales de riesgo. El segundo mecanismo es el Ahorro Previsional Voluntario, es decir los afiliados pueden decidir mejorar su futura pensión, complementando sus cotizaciones obligatorias con aportes adicionales voluntarios y acompañado de beneficios tributarios.⁸

Los resultados en el uso de estos mecanismos son que, hasta la fecha solo un tercio de los cotizantes han ejercido su derecho de decidir acerca de la forma en que se deben distribuir sus activos entre los cinco fondos ofrecidos; los restantes han preferido dejar esa decisión a su AFP. En cuanto al ahorro voluntario este ha tenido un efecto positivo pues se ha constatado un aumento en el número de ahorrantes y en los montos de este ahorro, sin embargo queda claro que este mecanismo está diseñado para afiliados con una elevada capacidad de ahorro, ingresos e información y que pueden localizarse en la gama de los ejecutivos de las grandes y medianas empresas.

Ahora bien, la pensión promedio que resulta de la primera modalidad es de 5,56 Unidades de fomento (UF). Es decir a diciembre 2006 significa \$102.053 o US \$194 a la fecha indicada. Ello representa un 24% de las remuneraciones imponibles promedias del país (según datos de la Asociación Chilena de Seguridad) y un 74% del salario mínimo.

Naturalmente se trata de una pensión promedio de las seis AFP existentes; solo la AFP Cuprum registra pensiones promedias casi el doble que la promedio total. Por lo demás los cotizantes con salarios mas altos sacan lógicamente pensiones mas elevadas que el promedio indicado pero este grupo con ingreso imponible de 1 millón a un millón ciento cincuenta mil pesos, representan solo el 8,7% de los cotizantes.

De acuerdo a la segunda modalidad, es decir, el retiro anticipado, la pensión promedio que resulta es de UF11,34 (diciembre 2006) lo que representa \$208.145 o US\$395 a la misma fecha, y 2 veces la pensión

⁸ Véase: G.Larrain R. "Chile Fértil Provincia", cap VIII Random Hause Mondadori. Santiago, Chile, 2005.

resultante de la primera modalidad. La pensión promedio del sistema, debidamente ponderada según número de beneficiarios, en sus dos principales modalidades de pensiones de vejez fue de \$121.149 es decir cerca de un 30% de las remuneraciones imponibles promedias del país y aproximadamente un 90% del salario mínimo.

Podemos concluir que las pensiones generadas por el nuevo sistema, especialmente las del retiro programado que es la mayoría, son bajas; lejos del salario promedio de \$375 mil registrado en las propias AFP, y lejos también de obtener una pensión cercana a sus últimas remuneraciones como lo habían prometido los artífices de la reforma previsional en el año 1981. En efecto, la tasa de reemplazo, es decir la relación entre la pensión y las últimas remuneraciones del actual sistema fue estimada por la Comisión Marcel (2006) en 44%; cuando se hizo la reforma previsional en 1981 se prometió un 70%.

La limitada cobertura y baja densidad del sistema previsional existente y dado el carácter no solidario que tiene, crea una presión permanente por la intervención estatal quien por mandato constitucional debe garantizar una pensión mínima legal para los que están en el sistema previsional y una pensión asistencial para quienes están excluidos. En la actualidad sólo quienes completen 240 cotizaciones mensuales, es decir, 20 años de contribuciones, y si no alcanzan con sus ahorros a sacar una pensión mínima, entonces gozan de un subsidio estatal para obtener dicha pensión mínima legal. Lo preocupante sin embargo, es que solo el 50% de los que cotizan en el sistema de AFP va a completar los 20 años de aportes exigidos por ley para acceder a una pensión mínima. (Encuesta de Protección Social 2004).

Mas aún con los mismos datos de la Encuesta señalada se estima que con un 5% de rentabilidad sobre los fondos el 50% de los afiliados no obtendría una pensión mínima y solo un 45% la superaría. Los empresarios del sector han reaccionado frente a esta cifra y ellos han limpiado la encuesta sacando de ella a personas que tenían saldo cero en su cuenta, y aquellas personas que a la edad de pensionarse no iban a cumplir con 10 años de cotizaciones. Hechas estas manipulaciones se llega a que las personas que no alcanzarían la pensión mínima y con una rentabilidad de un 5%, solo sería de un 20%. Y los que superarían la pensión mínima serían el 72%.⁹

⁹ Véase: Guillermo Arthur, El Mercurio 16 de mayo 2006.

La pensión mínima era a marzo del año 2006, en promedio de 86.790 pesos reajutable una vez al año y equivalente a un 63% del salario mínimo.¹⁰ Se estima que los beneficiarios de la garantía estatal de la pensión mínima en las AFP son unas 60.000 personas a comienzos del 2006, es decir cerca de un 10% de los pensionados de este sistema. Pero dentro del sector público en extinción con un número de pensionados del orden de 850 mil personas, las pensiones mínimas representan casi un 90% de sus pensionados.

Las pensiones asistenciales conocido como el componente no contributivo del sistema de pensiones están enfocadas a personas pobres carentes de previsión social y su monto promedio a la fecha ya indicada era de 43.270 pesos, es decir un 31,5% del salario mínimo. Todavía no existe una pensión asistencial universal. En consecuencia, el Estado ha tenido que asumir la responsabilidad colectiva por poco más de 1.200.000 de pensionados que se encuentran en la situación explicada.

d) La rigidez de la arquitectura original

La insuficiente cobertura y baja densidad de las AFP respecto al grado de desarrollo que la economía chilena ha alcanzado, por cierto no es exclusiva responsabilidad de estas instituciones, en un sistema de reparto es probable que la situación no sería muy diferente. Las características y modalidades de funcionamiento del mercado de trabajo no son ajenas al resultado señalado.

La importante presencia del trabajo informal o del subempleo así como las tendencias a la precarización de los contratos de trabajo son factores estructurantes de los resultados indicados. Los bajos salarios durante un largo período particularmente para los asalariados menos calificados y años de elevado desempleo por cierto están por mucho en la explicación del fenómeno en cuestión.

Sin embargo, en la arquitectura original del sistema de capitalización individual hay rigideces que también explican los problemas de

¹⁰ De acuerdo con la Superintendencia de AFP, a comienzo del 2006 y antes del reajuste de 10% para las pensiones inferiores a los 100.000 pesos y que comienza a a regir desde el 1 de mayo, hay tres tramos de pensiones mínimas: \$79.867 para beneficiarios menores de 70 años, \$87.328 para beneficiarios mayores o iguales de 70 años y menores de 75 años, y \$93.176 para beneficiarios mayores o iguales de 75 años.

cobertura y densidad. Pareciera que el sistema hubiese sido construido solo para quienes tienen trabajo permanente y calificado con una buena capacidad de ahorro. El sistema además no escalona el otorgamiento de las pensiones mínimas de tal suerte que por ejemplo un trabajador con 15 años de cotizaciones pudiese acceder al 75% de dicha pensión; a las mujeres que si bien jubilan antes que los hombres el trabajo no remunerado derivado de la maternidad no le es reconocido para fines de sus cotizaciones, particularmente en los sectores de bajos ingresos.

Dado que la época en que se implementó el sistema de las AFP pertenece al período de sobre ideologización y con una sobre valoración del mercado como único elemento ordenador del sistema previsional no es extraño encontrarse con resultados que desde el punto social dejan mucho que desear.

e) Exigencias fiscales del sistema de pensiones

La transformación del antiguo sistema público de pensiones en uno de capitalización individual privado ha generado importantes obligaciones fiscales. En efecto, la carga fiscal previsional ha promediado anualmente un 5,7% del PIB entre 1981 y 2004 y el Estado deberá continuar haciéndose cargo en las próximas décadas. Actualmente el sistema previsional chileno vive una etapa de transición, es decir, “una etapa comprendida entre la entrada en vigencia del nuevo sistema (1981) y su funcionamiento en régimen (cuando ya no existan beneficiarios del antiguo sistema de pensiones, momento estimado en alrededor de 2035)”.¹¹

Las obligaciones fiscales derivadas del sistema de pensiones tienen cinco componentes básicos. El primero es el déficit operacional del antiguo sistema que por encontrarse en extinción no tiene nuevos cotizantes. El segundo, es el pago del bono de reconocimiento cuando el afiliado se cambia desde el sistema público al esquema de AFP, bono que va ganando en el tiempo un 4% real anual y que se entrega al momento de jubilar a fin de considerarlo como parte del capital acumulado en la cuenta individual de la AFP. Tercero, el

¹¹ Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana. “Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile, bono de reconocimiento: 2005-2038”, pág. 5. Estudios de Finanzas Públicas, Diciembre 2005, Ministerio de Hacienda.

subsidio otorgado a los pensionados a fin de obtener una pensión mínima. Cuarto, el financiamiento de las pensiones asistenciales. Quinto, la operación del esquema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros. La importancia relativa puede apreciarse en el cuadro que se adjunta.

El sistema de beneficios previsionales para los miembros de las fuerzas armadas es uno de los componente más importante del déficit global y que produce un déficit creciente, con una obligación anual para el Fisco de un 1,3% del PIB (1.100 millones de dólares al 2006). En parte ello se debe a que el total de pensionados es casi dos veces el personal activo, y los montos de las cotizaciones no alcanzan a cubrir los beneficios incorporados en las pensiones, por lo que el déficit de cada año es cubierto por el presupuesto de Defensa. La reforma a este sistema planteado en los inicios de la década del 2000, fue rechazado por el Parlamento.

El bono de reconocimiento también pesa en el déficit pero tiende a desaparecer al 2035 al igual que las pensiones del INP. Sin embargo los compromisos permanentes del déficit se encuentran en el régimen previsional de las Fuerzas Armadas y la garantía estatal de la pensión mínima. En efecto, según el Ministerio de Hacienda, “las proyecciones de este pasivo contingente señalan que el gasto por este concepto podría quintuplicar su actual valor en 2020”.¹² La paradoja de todo esto es que el déficit total civil del sistema de pensiones representa una carga fiscal del orden de 4,1% del PIB en el 2003 cifra muy superior al déficit generado por el antiguo sistema previsional que fue de 1,7% del PIB en 1981, es decir antes de la reforma.

¹² Ministerio de Hacienda: “Exposición de la Hacienda Publica”, pág. 83. Octubre 2004.

Déficit del Sistema de Pensiones en Chile, 1999-2003 %PIB

	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)
1999	3,2	1,1	0,4	0,04
2000	3,1	1,1	0,4	0,05
2001	3,1	1,1	0,4	0,06
2002	3,0	1,1	0,4	0,07
2003	2,9	1,1	0,4	0,06

Déficit Sistema de Pensiones

	Total Civil (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	Militar (6)	Total (7)=(5)+(6)
1999	4,7	1,2	5,9
2000	4,7	1,3	6,0
2001	4,7	1,3	6,0
2002	4,6	1,3	5,9
2003	4,5	1,3	5,8

Fuente: Dirección de Presupuestos. Exposición de la Hacienda Pública. Octubre 2004.

f) Concentración y mercado no competitivo en el negocio de las AFP

Después de 25 años de funcionamiento del sistema privado de pensiones, el alto grado de concentración alcanzado, en términos de oferentes de servicios (AFP) confirma una vez más que en el desarrollo de una economía de mercado, la tendencia natural es llegar a concentrar la propiedad de la oferta; la realidad y la literatura económica es abundante en demostrarlo.¹³

Actualmente solo existen 6 AFP (2006), después que el sistema comenzara con 12 operadores y llegara a un máximo de 21 en 1994. Es así como a través de un proceso progresivo de fusión y absorción,

¹³ Véase: Marx, Shumpeter, Kalecki, Galbraith y economía postkeynesiana.

la AFP “Provida” administra 31% de los fondos de los afiliados y la AFP “Habitat” administra un 24%.

Esta concentración no solo trae consigo muchas consecuencias económicas, también arrastra efectos en el ámbito de la distribución del poder en la sociedad. La explicación es muy simple y casi obvia, las AFP canalizan el ahorro obligatorio de los trabajadores hacia la compra de acciones y bonos de preferencia de grandes empresas domésticas y extranjeras. Así, a fines del 2006 los seis fondos de pensiones administraban activos por 90,8 mil millones de dólares, equivalente a poco menos de dos tercios del PIB de ese año, de los cuales 33% estaba invertido en el extranjero y un 52% en instrumentos de renta variable, es decir, acciones nacionales y extranjeras. Con el paquete de acciones que estas Administradoras poseen pueden contribuir a nombrar parte del directorio en las más importantes empresas, y desde allí hacer los negocios pertinentes de expansión o creación de nuevas filiales en variados campos incluidos el de los medios de comunicación, seguros y establecimientos Universitarios. La convergencia del proceso de privatización durante el régimen militar y la participación de las AFP en la canalización de capitales generados por los trabajadores, se fue reproduciendo una nueva estructura de poder en la economía en torno a nuevos y tradicionales grupos económicos.

Por otra parte la tecnocracia que acompañó al régimen militar también hizo su entrada en la nueva estructura de poder económico. Ministros y altos ejecutivos del régimen pasaron a ocupar directorios y puestos gerenciales en las AFP o en empresas en que ellas tenían presencia.¹⁴ Sin embargo, justo es recordar que después de 17 años de gobierno de la Concertación también comienzan a registrarse este mismo tipo de desplazamientos de la tecnocracia gubernamental concertacionista hacia los directorios de las AFP.

Desde el ángulo de las consecuencias económicas de la concentración, la configuración de un mercado oligopólico del lado de la oferta de servicios naturalmente genera ganancias propias de un mercado muy concentrado que son por cierto mucho más elevadas que si existiera un mercado competitivo.

¹⁴ Véase: María Olivia Monckeberg “, El saqueo de los grupos económicos al Estado Chileno” Ed. B, Chile.2001

Podríamos decir que se trata de rentas monopólicas u oligopólicas. El abuso de esta situación se ve acentuada por el hecho que desde el lado de la demanda (trabajadores) se trata de una “demanda cautiva” pues ellos no tienen un sistema alternativo donde colocar sus ahorros salvo elegir entre las seis AFP indicadas. A diferencia de Estados Unidos o Europa, donde el uso de cuentas de capitalización individual es un acto voluntario y adicional al sistema de reparto si fuera obligatorio.

En el caso de Chile, a los trabajadores se les descuenta mensualmente del salario bruto una cotización obligatoria en torno al 12,4% y con un límite de 60 Unidades de Fomento. De este porcentaje, por ley un 10% va a las cuentas individuales de ahorro previsional, y la diferencia del orden del 2,4% va dirigido a financiar los seguros de invalidez, sobre vivencia y la comisión para la AFP.

Como es sabido el precio o comisión que cobran las AFP es muy poco visible en la planilla de sueldo de los cotizantes y no aparece en una glosa aparte de lo que va al fondo de pensiones. Finalmente también existe una comisión de un monto fijo que cada AFP cobra según su criterio, independiente del nivel de sueldo bruto y por tanto ella es regresiva. Sin embargo estas comisiones fijas rara vez han significado más del 10% del total de ingresos por comisiones de las AFP.

Obsérvese además que las diferencias de cotización obligatoria que cobran actualmente los seis operadores es mínima, con lo cual se indica la ausencia de competencia en precios, no obstante el dinamismo de este mercado al que entran todos los años un flujo importante de afiliados. (Véase cuadro próximo)

¿De cuanto son las ganancias no competitivas que capturan las AFP? ¿Es demasiado elevado el costo de administración del sistema previsional?

En lo que se refiere a las ganancias anormales resultado del bajo nivel de competencia, ello se puede observar a través de las relativamente altas rentabilidades (patrimonial) de las AFP respecto al sistema financiero-bancario.

En efecto estas han estado siempre por arriba, salvo el periodo 1994-96 que tienden a igualarse, pero a partir de 1997 estas se han

empinado del 20% al 32%, para situarse en los últimos tres años en torno al 28% en tanto las rentabilidades del sistema financiero fluctúan entre el 10% y el 20% para el mismo período.¹⁵ Más aún expertos en cuestiones previsionales y académicos de la Universidad Católica concluían en un estudio que el negocio de la administración de pensiones habría generado rentabilidades de 53% en promedio entre 1999 y 2003 habida cuenta de los activos intangibles.¹⁶



No es de extrañar entonces que según distintos estudios de empresas consultoras, los gerentes generales de AFP son los ejecutivos mejor pagados del sector privado y en muchos casos con una remuneración líquida de 23 mil dólares mensuales en el año 2000.

Pero lo que también es interesante destacar es que durante el período donde supuestamente debería haber habido una competencia de precios, no la hubo. En efecto, entre los años 1994 y 1999 se produjo una disminución de las AFP de 21 a 8, y en ese período la competencia se hizo por vía de los gastos comerciales (más vendedores y regalos para nuevos afiliados) pero no por comisiones más bajas. Se trata del clásico problema de la competencia oligopólica que se compite por diferenciación del producto y no por precios, cuestión coherente con el hecho de que ya en 1994 tres AFP concentraban el 67% de

¹⁵ Guillermo Larrain, P.Castañeda, R.Castro; "Licitaciones: imprimiendo competencia al sistema de AFP", pág. 7. Expansiva, 2006.

¹⁶ Ver: Salvador Valdés "Para aumentar la competencia entre las AFP" www.ceochile.cl 2004.

los afiliados (Provida, Habitat, Santa María). En los períodos en que existió una lucha por conquistar partes relativas del mercado y lograr economías de escala, no hubo en consecuencia competencia de precios sino de marketing, con lo cual se revela el carácter oligopólico que siempre ha tenido este mercado.

La concentración del mercado de las AFP explican de por sí una parte de las elevadas rentabilidades que allí se generan y un segundo elemento a tener en cuenta es que los afiliados no muestran mucho interés sobre el precio del servicio es decir, la comisión que cobra la Administradora de Fondos. En efecto según la Encuesta de Protección Social del 2002 de un total de 37 preguntas de conocimiento del sistema de pensiones, los encuestados respondieron “bien” un promedio de 8 y una de las 37 preguntas que hacía referencia al precio del servicio, más del 95% de los afiliados encuestados no pudo contestar. Existe por tanto una débil elasticidad de la demanda por asimetría de información o falta de interés derivado de un mercado muy concentrado. Esto no significa que exista per se una insensibilidad a una mayor competencia de precios si hubiese un mayor número de operadores ofreciendo servicios. ¿Que sentido tiene ahora que los trabajadores, que son además clientes cautivos, comparen y busquen la AFP mas conveniente a sus necesidades si la tarifa es prácticamente una sola?.

Distribución de los afiliados activos en las AFP.2006 y cotización obligatoria diciembre 2006.		
	%	%
Bansander	9,3	12,42
Cuprum	6,7	12,48
Habitat	24,2	12,23
Planvital	5,2	12,55
Provida	42,1	12,39
ING Sta. María	12,5	12,42
Total	100	12,42

Fuente: Superintendencia de AFP

Por cierto hay barreras a la entrada en el negocio de pensiones. Una de ellas es la escala mínima eficiente para entrar al negocio (estimado en 1.5 millones de adherentes) el cual se ha acrecentado porque el mercado se ha concentrado y no necesariamente por la naturaleza

del negocio, aún cuando es perfectamente legítimo pensar que es posible diseñar distintas modalidades para separar la administración de cuentas de los aspectos operativos de la administración de inversiones. Incluso distintos expertos han planteado la posibilidad de licitar esta última función con lo cual se introduciría una mayor competencia y una baja en los costos de administración.

Abrir el negocio de las pensiones a nuevos actores podría conducir a comisiones mas bajas, ¿por que entonces no dejar entrar a los bancos chilenos que tienen infraestructura de sucursales, base de clientes y gama de servicios financieros? En su origen se excluyo a los bancos locales de este negocio, no solo porque los bancos estaban a comienzos de la de la década del ochenta colapsados, sino por otras razones que siguen vigentes. De tal modo que las AFP son de giro único y los bancos no pueden entrar al negocio. Deseos no le faltan a este sector para entrar pero el desembarco de los bancos en el negocio de pensiones no garantiza un mercado más competitivo pues en esta rama también existe una alta concentración y es muy difícil impedir el conflicto de intereses entre las demás áreas de negocios de los bancos así como difícil es evitar la venta ligada de productos financieros.

Sin embargo, cabe observar que la presencia de los bancos o de los grupos empresariales dueños de ellos está ya en la propiedad de varias de las AFP, particularmente los grupos de bancos extranjeros tales como el Citygroup, y los españoles Santander y BBVA, aún cuando los bancos no administran directamente los fondos de pensiones. La entrada de los bancos al negocio de pensiones plantea potenciales conflictos de interés que pueden terminar afectando a los trabajadores cotizantes pues podrían generarse inversiones mas riesgosa de los fondos, o acentuar las tendencias concentradoras pues se trataría de un operador que esta en dos mercados; si una empresa que necesita financiamiento y para ello emite bonos, lógicamente los bancos están interesados en colocar estos bonos pero si al mismo tiempo ellos pueden comprar estos bonos por las vías de la colocación de los fondos de pensiones en inversiones, entonces habrá un numero limitado de bancos que controlarían el mercado del crédito y que además controlan el mercado de las AFP.

Eventualmente este problema se puede limitar si a los bancos que entran al negocio previsional se les exigiera giro único.

En cuanto al costo de administración del sistema de pensiones separado del margen de ganancia, no es fácil de medirlo. El excedente total cobrado sobre el 10% que constituye lo que va a la cuenta de ahorro individual, es actualmente alrededor de 2,5% y en este se incluyen los márgenes de ganancia. Si consideramos que un torno a 1% va dirigido a financiar el seguro de invalidez (en la mayoría de los casos las AFP contratan este seguro con empresas relacionadas) quedaría un 1,5% para gastos de administración y ganancias es decir un 15% sobre el ahorro neto de los trabajadores descontado mensualmente. Visto desde otro ángulo, las comisiones que fijan libremente las propias AFP representaron un 20% de los fondos Administrados (2004)

Ahora bien si consideramos el costo de administración medido sobre el ingreso imponible este es equivalente a casi un 20% y que coincide con el promedio para 9 países latinoamericanos con sistema privado de pensiones. En todo caso Chile esta por encima de lo que registra Bolivia (9%) y Uruguay (11,9%). Es notable sin embargo que para 5 países de América Latina con sistema públicos de pensiones el costo administrativo era de solo 3,5% en promedio y en particular Brasil con 1,6%".¹⁷

Costos administrativos en Sistemas Privados y Públicos

Sistemas Privados		Sistemas Públicos	
Países	Costos, en % del Ingreso imponible	Países	Costos, en % del ingreso imponible
Argentina	17,4	Brasil	1,6
Bolivia	9,0	Costa Rica	2,1
Colombia	40,3	Guatemala	8,7
Chile	19,8	Honduras	0,5
El Salvador	33,5	Panamá	4,8
México	18,7		
Perú	21,9		
Rep. Dominicana	7,0		
Uruguay	11,9		
Promedio	20,0	Promedio	3,5

Fuente: Mesa – Lago (2006).

¹⁷ Ver: "Reforma al sistema de pensiones en Chile". Pág. 4, Ministerio de Hacienda. Gob de Chile, 2006.

g) Rentabilidad e inversión de los fondos previsionales

En el sistema previsional chileno, el nivel de pensiones en un mediano plazo dependerá a lo menos de tres elementos: de los años de cotización y la densidad con que ello se haya realizado, del “bono de reconocimiento”, que contiene un subsidio financiado por el Estado, para los que vienen del antiguo sistema y de la rentabilidad lograda con la asignación de los fondos en bonos y acciones. Mientras mayor continuidad de cotizaciones tenga un afiliado desde el momento que se incorpora a la vida activa mejores expectativas de pensión tiene, y como es sabido la falta de cotizaciones particularmente al inicio de la vida activa tendrá importantes consecuencias negativas para la acumulación en su cuenta individual. Sin embargo, en un horizonte de largo plazo la interrogante pertinente es plantearse ¿cual será la situación previsional una vez que el sistema de pensiones llegue a su plena madurez?. Es decir, cuando solo existan afiliados que ya no tendrán el bono de reconocimiento del sistema anterior. En este escenario los determinantes centrales serán la calidad del empleo y la rentabilidad de los fondos.

En lo que concierne a la rentabilidad de los fondos y en el marco de la regulación vigente, la rentabilidad bruta promedio anual obtenida desde los inicios del sistema hasta el 2005 (octubre) fue de 10,1%, con solo dos años de rentabilidad marginalmente negativa. Esta rentabilidad se ubica por arriba del piso de 4% que se había dado en un comienzo el sistema. Durante los primeros años 1981-91 se obtienen las más altas rentabilidades, 14,2%. Por cierto las variaciones de la rentabilidad inciden naturalmente en la pensión de retiro, ya que según el Ministerio de Hacienda: “una diferencia de un punto porcentual en rentabilidad a lo largo de la vida del afiliado puede afectar en un 20% el monto de la pensión final.”¹⁸

Sin embargo, hay tres observaciones que no podemos olvidar. La primera es que las Administradoras de Pensiones pueden obtener en algunos años una rentabilidad inferior a la tasa implícita que aplican las compañías de seguros de rentas vitalicias e incluso obtener rentabilidades negativas sin tener que responder ante los afiliados. Segundo, llama la atención que la rentabilidad sobre el patrimonio de las AFP sea tres veces la rentabilidad que estas empresas logran

¹⁸ Ob.cit. pág.3

con los fondos derivado del ahorro previsional. Tercero, la tasa de rentabilidad promedio de 24 años, no es representativa para todos los afiliados, solo refleja la situación de los afiliados que se incorporaron el año inicial del sistema y que aún permanece activo.¹⁹

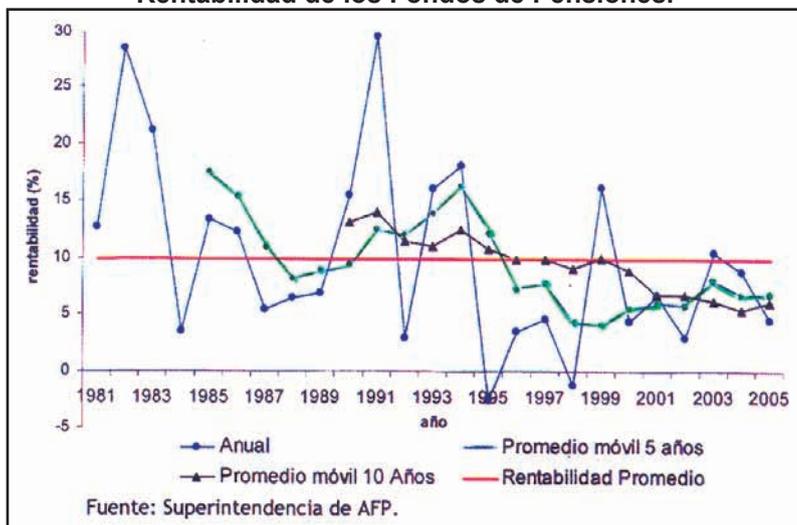
La combinación adecuada entre rentabilidad y riesgo, acotada por normativas reguladoras, han guiado la colocación de los fondos previsionales. La tendencia a través del tiempo ha sido hacia una mayor proporción de colocaciones de los fondos en los mercados externos dado que el mercado de capitales nacional es limitado en relación con la magnitud que han adquirido los fondos de pensiones. Las AFP argumentan a su favor pues según ellos la inversión de los Fondos en el exterior permite aumentar su rentabilidad y diversificar riesgo, afirmación que empíricamente no ha sido nunca probada. Si uno observa la evolución de la rentabilidad de los fondos en el período 1991-2005 y durante el cual se ha ido aumentando la colocación de ellos en el exterior, según un promedio móvil de 5 años o 10 años se ve que la rentabilidad se encuentran por debajo de la rentabilidad histórica y con una clara tendencia a estabilizarse en torno al 6%. (véase gráfico próximo).

La paradoja, que merecería una explicación mas profunda, es que teniendo Chile, aún una economía con una estructura productiva poco diversificada como para jugar en la ligas mayores, presta recursos previsionales a los países industriales.

Sin embargo, no podemos olvidar que la economía chilena vivió un período muy importante de crecimiento sostenido (1987-1997) y durante el cual existieron muchas oportunidades de inversión con altos retornos, especialmente en el sector de la minería. Pero a medida que los mercados financieros han ido madurando, o los ciclos se hacen más frecuentes, el campo doméstico de inversión de las AFP ha disminuido, creando una presión de la industria para relajar las restricciones legales sobre la composición de la cartera. De esta forma las inversiones en el exterior de las AFP, prohibidas inicialmente, han sido incorporada gradualmente y en la actualidad representan un 33% de los activos, pero esa capacidad ya ha sido lograda y la industria esta urgiendo por un incremento mayor.

¹⁹ Eduardo Miranda y Eduardo Rodríguez: "Examen crítico del sistema de AFP", Ed Universitaria, 2002, Chile

Rentabilidad de los Fondos de Pensiones.



Ahora bien, nada garantiza a un joven trabajador que coloca sus ahorros en un fondo, que su rentabilidad al momento de hacerlo será mantenida durante 40 años, es decir dos generaciones. Las AFP trataran por cierto de lograrlo pero ellas no hacen magia, y hay muchas variables de orden interno y externo de las que depende la rentabilidad de acciones y bonos y que en algunos momentos pueden estar sujetas a fuertes fluctuaciones. Pero situándonos en el mejor de los casos, el sistema enfrenta un problema mayor. En efecto en la medida que la población envejece y la masa de cotizantes que solicita su retiro o pensión sea mas grande que los flujos que entran al sistema, entonces la oferta de acciones o títulos que han acumulado los trabajadores y que desean vender para hacer su pensión será mas grande que la demanda que el propio sistema de pensiones genera, "ceteris paribus", se impondría posiblemente una baja en el precio de los activos indicados. Se podría pensar que este hecho podría autorizar a que las AFP compren una proporción mayor de títulos en el exterior, el problema es que afuera y particularmente en el capitalismo anglo-sajón los fondos de pensiones enfrentan el mismo problema.

h) Fondo de pensiones, concentración y trabajadores propietarios sin poder

La reforma previsional de 1981 tuvo consecuencias muy relevantes desde el ángulo del funcionamiento de la economía y en particular dentro de su proceso de acumulación. En primer lugar la reforma previsional eliminó el aporte del empleador, con lo cual bajó los costos de mano de obra por una vez, de manera significativa. En segundo lugar, la reforma amplía, en el largo plazo, el mercado de capitales pues los flujos de ahorro obligatorios de los trabajadores fueron acrecentando el ahorro financiero de la economía abriendo oportunidades para financiar nuevos proyectos de inversión. Como era lógico esperar estos recursos se canalizaron hacia las grandes empresas y parcialmente hacia el Estado. Se estima que “200 grandes empresas privadas del país y unos pocos fondos de inversión externos han recibido el 80% de los fondos de pensiones y el Estado y empresas del estado han recibido el 20% restante. En el caso de los fondos invertidos en Chile el 30% está en 5 grupos económicos y los principales receptores son los grupos españoles, que a su vez controlan dos grandes AFP.”²⁰

Obviamente en una economía pequeña y con altos niveles de concentración del capital, los flujos previsionales se canalizaron hacia el sector concentrador, toda vez que el objetivo de esta asignación es maximizar la rentabilidad privada dentro de un ámbito de riesgo acotado. En consecuencia, por construcción, estos recursos no están destinados al financiamiento de la pequeña y mediana empresa o de proyectos públicos de elevada rentabilidad social. Por tanto, una crítica al desvío de estos recursos hacia los grandes grupos económicos no parece en este contexto tener relevancia. Lo que sí llama la atención es que con este importante acrecentamiento del mercado de capitales doméstico, la economía chilena no haya encontrado una tasa de acumulación más elevada de la que registra. ¿Existe una brecha entre proyectos de inversión y nuevas disponibilidades de financiamiento doméstico? ¿Por qué hacer una revolución capitalista a medias? ¿Ausencia de una masa crítica de empresarios emprendedores en el sector productivo?

²⁰ Centro de Estudios Nacionales de desarrollo Alternativo (Cenda): “Factibilidad y necesidad de restablecer gradualmente un pilar previsional de reparto”, Mayo 2006.

Finalmente, ¿quien es el propietario de los activos financieros de las Administradoras de Pensiones? Naturalmente son los trabajadores asalariados, los propietarios. ¿Cuántos directores tienen los trabajadores que los representen en los directorios de las AFP?, Ninguno. Por que tendrían que tenerlos si los trabajadores llegan a las AFP como una masa atomizada? ¿Cómo se elegirían dichos directores? Tampoco existen, como en países escandinavos, administradora de pensiones a cargo de grandes sindicatos. Por cierto, no hay ninguna razón para que los trabajadores no ingresen a la propiedad de las AFP a fin de participar en la administración de sus ahorros. El problema es más bien práctico, ¿cómo hacerlo? Sin embargo, mejorar la rentabilidad de los fondos es un asunto para profesionales especialistas y muy sofisticados en el ámbito de la ingeniería financiera. Pero, éstos podrían ser contratados por AFP con trabajadores en el directorio.

En los países anglo-sajones este es un tema no menor. Por el grado de desarrollo que las AFP han alcanzado, algunos plantean que los trabajadores son de hecho propietarios de buena parte del capital y sin saberlo ellos habrían llegado al socialismo sin expropiar al capital de manera traumática. P. Drucker, conocido “guru” del mundo empresarial, exagerando la nota por cierto afirmaba: “En Estados Unidos, estos fondos en 1992 eran propietarios de la mitad del capital de los negocios más grandes del país y poseían una proporción similar de la deuda fija de estas empresas. Los beneficiarios propietarios de los fondos de pensiones son, por supuesto, los empleados del país. Si el socialismo es definido, como Marx lo definió, como la propiedad de los medios de producción de parte de los trabajadores, entonces los Estados Unidos ha llegado a ser el más “socialista” de los países, mientras todavía sigue siendo uno de los más capitalistas. Los fondos de pensiones están dirigidos por un nuevo tipo de capitalistas: anónimos empleados asalariados, analistas de inversión y administrador de portafolios.”²¹

No obstante la noción restringida de socialismo que usa Drucker, él plantea un tema relevante, pues lo que esta de por medio es que aún con trabajadores en los directorios de las AFP la lógica de maximizar la rentabilidad de los fondos sigue siendo la misma y no puede ser otra pues se permanece en los límites del capitalismo, y en tal caso (y mientras no exista aún un modelo alternativo) es mejor establecer

²¹ Peter Drucker: “Post capitalist society”, pág. 6 HarperCollins 1993. New York.

por ahora solo mecanismos correctores de esa lógica a fin de con ello se favorezca más a los trabajadores.

3.- La Reforma del sistema de capitalización individual (2006-2007).

Después de 25 años de funcionamiento del sistema de capitalización individual, la administración Bachelet inicio un proceso de reformas a este sistema. La presidenta Bachelet ha definido la reforma al sistema previsional como uno de los principales objetivos de su gobierno y "base central en la construcción de un sistema de protección social".²² Las ideas fuerza que animan esta reforma son: incluir de manera permanente a los excluidos del sistema de capitalización individual y por tanto aumentar la cobertura del sistema e incrementar la competencia entre las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Para ello se constituyó a comienzos del 2006 una comisión de expertos (conocida por Comisión Marcel) que recogió distintas opiniones y entrego en un plazo breve las propuestas o lineamiento de lo que sería la reforma a realizar. Posteriormente se dio curso a fines del 2006 a un proyecto de Ley enviado al Congreso a fin de abrir una discusión en su seno y concluir con los cambios esperados.

La Comisión Marcel se encamino básicamente a una consideración de la parte excluida del sistema previsional y a un perfeccionamiento del sistema de las AFP. La vuelta a un sistema de reparto o la coexistencia entre este y la capitalización individual no formo parte de las conclusiones de esta Comisión. Por otra parte, quedaron fuera del análisis de esta Comisión dos temas que dicen relación con el sistema previsional pero que según la Comisión tienen un tratamiento distinto a los propósitos de ella. Estos temas fueron:

La previsión de las Fuerzas Armadas que siguen un régimen de reparto, y que significaba al 2005 poco más de 1.000 millones de dólares de déficit (1% del PIB) y carga fiscal.

La deuda previsional estimada en 440 millones de dólares correspondiente a las cotizaciones de los trabajadores que las empresas no la depositan en sus cuentas individuales.

²² Véase: Discurso de M. Bachelet en la presentación del proyecto de Ley de Reforma Previsional, 15 de Diciembre 2006.

El proyecto de reforma previsional salio del poder Ejecutivo a fines del 2006, y recogió en gran medida los resultados de la comisión Marcel. La aspiración del Ejecutivo es poner en marcha esta reforma antes del año 2009.

3.1.- De las principales propuestas de la reforma.

La nueva arquitectura del sistema previsional propuesto comprende tres grandes pilares: el más desarrollado y que la reforma se propone perfeccionarlo es el pilar contributivo o sistema de AFP; y los otros dos son el pilar solidario y finalmente el pilar del ahorro voluntario. En la propuesta, la reforma perfecciona el primer pilar y fortalece los dos restantes a través de la creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), así como la extensión de los incentivos para el ahorro voluntario, por la vía del ahorro previsional voluntario colectivo.²³

a) Sistema de Pensiones Solidarias

Antes de la reforma el pilar solidario estaba compuesto por la Pensión Asistencial (PASIS) con un monto aproximado de \$45.000 (US\$85) cubriendo solo a un 15% de la pobreza y la Pensión Mínima Garantizada (PMG) destinada a las personas que cotizaron mas de 20 años pero cuyo monto no les alcanza para pensionarse por el mínimo. Una de las medidas más emblemática del proyecto de reforma es la creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), que en la práctica reemplazaran a la PASIS y gradualmente a la PMG haciendo converger estos dispositivos hacia el sistema previsional propuesto.

Esta Pensión Básica Solidaria se entregará a todas las personas mayores de 65 años, haya o no cotizado, que a su vez pertenezcan al 60% más pobre del país y hayan permanecido un mínimo de 20 años en el país. La nueva Pensión Básica Solidaria será de \$75.000 para el 60% más pobre de la población, cuando la reforma este operando en plenitud (2017). El nivel de \$75.000 corresponde aproximadamente al valor intermedio entre los niveles que tenían a mediados del 2006, la Pensión Asistencial y la Pensión Mínima Legal.

²³ Para una exposición resumida de las propuestas, véase: "Reforma Previsional. Protección para la vejez en el nuevo Milenio", Gobierno de Chile.2007

Esta pensión básica se alcanza en dos etapas, parte con \$60.000 mensuales el primer año y llega a \$75.000 mensuales el segundo año; se estima que esta última se alcanzaría el año 2009. Dicho monto equivalente al 68% del actual salario mínimo (2007). La propuesta asegura un ingreso para la vejez correspondiente a un 60% de la población mas pobre, haya ahorrado o no. Cabe observar que, las más favorecidas con este beneficio serán las mujeres, ya que un 60% del total de los beneficiados pertenecen al sexo femenino. Para el caso de las personas que si han cotizado en el sistema previsional se le entregara un Aporte Previsional Solidario que viene a complementar las pensiones que el beneficiario logra financiar y que va decreciendo hasta extinguirse para las pensiones que alcancen un monto de \$200.000. El objetivo de esta propuesta es incentivar el ahorro para obtener una mejor pensión

Sin embargo, el proyecto de reforma contiene un calendario para el otorgamiento progresivo de estos beneficios. En efecto, durante los primeros tres años (julio 2008 a junio del 2011) el nuevo sistema (SPS) sólo beneficiaria a las personas cuyo grupo familiar perteneciera al 40% de menores ingresos de la población, ampliándose al 45% durante los dos años siguientes, al 50% en el bienio siguiente hasta llegar al 60% solo a partir del 1 de julio del año 2017.

Naturalmente esta es una proposición positiva en cuanto ella apunta a reforzar la cohesión social de la sociedad chilena. Es una ampliación del rol subsidiario del Estado, es decir hacerse cargo de aquella parte donde la empresa privada no tienen interés, pues no es negocio. O de una manera menos eufemística “socializar las pérdidas y privatizar las ganancias”. Por cierto es un avance respecto al neoliberalismo duro y puro que conocimos durante el régimen militar donde ni siquiera se socializaban las perdidas y se dejaba a la gente a la deriva.

Según la Comisión Marcel esta proposición de la Pensión Básica (así como otras contenidas en el llamado Pilar Solidario) estaría financiada con los recursos que se liberarían a futuro por la extinción del régimen antiguo de reparto. Naturalmente de no ser así y hubiese que aumentar el IVA en vez de los impuestos directos a los contribuyentes mas acomodados, se daría una situación curiosa en que los excluidos deberían participar en el financiamiento de su

propia pensión. Por cierto, no es esto lo que esta en el espíritu ni en la letra de la propuesta del ejecutivo.

b) Equidad de género en la nueva arquitectura previsional

La reforma contempla medidas destinadas a velar por la equidad entre mujeres y hombres en el sistema previsional. En este sentido, el proyecto, a diferencia de lo que proponía la Comisión Marcel, mantiene la edad mínima de jubilación para las cotizantes, que es de 60 años, reconociéndose implícitamente que la mujer tiene una actividad no remunerada (trabajo doméstico, educación de los hijos etc.) que es de utilidad social. Por consiguiente la reforma reconoce que no parece justo igualar en 65 años la edad de jubilación de hombres y mujeres., por razones simplemente aritméticas o actuariales. Sin embargo, existen dos edades de retiro para las mujeres. Jubilan las mujeres a los 65 años cuando se acogen al aporte fiscal o aspiran a la Pensión Básica; y jubilan a los 60 años las mujeres que tengan ingresos y ahorros propios. Es decir, para beneficiarse del Pilar Solidario las mujeres tendrán que esperar 5 años mas que las mujeres que están con los ahorros suficientes en el sistema AFP para jubilar.

Es importante no confundir paridad de género con equidad de género. Si la sociedad considera, que la mujer que trabaja remuneradamente tiene además un trabajo que es socialmente útil pero no remunerado entonces la brecha de pensiones entre géneros no es un tema de ahorro individual ni de la edad de la jubilación de la mujer. Por ello el proyecto de reforma propone además entregar un bono por maternidad a las mujeres con el objeto de subir el monto de la pensión estimulando así la postergación voluntaria de la edad de retiro. Esta bonificación por hijo se entregara a toda pensionada por AFP- con o sin aporte solidario y a toda mujer que reciba PBS. En la práctica la propuesta apunta a que el Estado bonifique con 12 meses la cotización de las mujeres por un salario mínimo y por cada hijo nacido vivo. Además con el objeto de incentivar la permanencia laboral de la mujer se proponen aumentos en el bono de reconocimiento al momento de jubilar habida cuenta de los años que se prolonge la actividad.

La reforma propone además separar los contratos de seguros de invalidéz y sobrevivencia para hombres y mujeres. La razón para ello es porque la mayor esperanza de vida de la mujer y el menor

riesgo de accidentes se traduce en una menor probabilidad de uso del seguro lo que debiera favorecer la prima a pagar de la mujer cuando se hace una licitación separada. Ahora bien la propuesta de la reforma es que la diferencia entre las primas que pagan hombres y mujeres como resultado de la licitación del seguro se integrara a las cuentas individuales de las mujeres mejorando de manera significativa sus pensiones.

c) Mayor cobertura para los trabajadores independientes y para trabajadores jóvenes

Con el fin de estimular la cotización en una AFP de los trabajadores independientes, lo que incorporaría un millón de trabajadores independientes potenciales, y que actualmente solo captura el 5% de ellos, se propone ir aumentando gradualmente su afiliación obligatoria al sistema previsional. El proceso comenzaría con tres años iniciales de intensiva educación a la población de trabajadores independientes sobre las ventajas del sistema y, a partir del cuarto año, se aplica la obligación de cotizar, salvo la expresa negativa del futuro afiliado. La reforma propone que la cotización tome como base primero el 40%, 70% y 100% de la renta imponible, en el cuarto, quinto, y sexto año respectivamente.

Desde el séptimo y hasta el noveno año los trabajadores deberán cotizar en el sistema de pensiones sobre la totalidad de su renta imponible. En el décimo año se incorporara la cotización de salud. Finalmente, para facilitar el cobro de la cotización ésta será descontada de la devolución de impuesto a la renta que los contribuyentes realizan anualmente.

En lo que se refiere al objetivo de ampliar la cobertura para trabajadores jóvenes (18-35 años) así como la formalización de los contratos, la reforma plantea la creación de un subsidio a las cotizaciones mensuales efectivas para los grupos etarios de menores ingresos. Para ello, se entregara un subsidio durante los primeros 24 meses a los jóvenes cuyo ingreso mensual sea inferior a 1,5 veces del salario mínimo. El corte de 35 años busca incentivar el ingreso de las personas de mayor edad que están fuera del sistema previsional. Este subsidio estará constituido por dos tipos de aportes: un subsidio a la contratación, equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo y un aporte directo a la cuenta de capitalización individual del

trabajador. Así un trabajador que gane el salario mínimo alcanzara una cotización total de 15% de su remuneración y un incentivo al contrato de hasta 5% de su salario.

c) De la nueva institucionalidad

La reforma crea una nueva institucionalidad en concordancia con las nuevas responsabilidades que asume el Estado y otros operadores del nuevo sistema previsional. En particular cabe destacar la creación de la Comisión de Usuarios del sistema en el que estarán representados trabajadores, pensionados y administradores del sistema. Los objetivos de esta Comisión son realizar el seguimiento y control de la implantación de la reforma. También se crea el Instituto de Previsión Social, el cual será responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los regímenes previsionales que administra el Instituto de Normalización Previsional (INP). Además se establece la superintendencia de pensiones que reemplazaría a la actual superintendencia de AFP, y que será responsable de fiscalizar el conjunto del sistema de pensiones incluyendo el Instituto de Previsión Social. En el fondo lo que se propone es tener un sistema integrado entre la parte contributiva y la otra no contributiva. Además se propone la creación de un comité técnico que analice las inversiones de las AFP. Por último se crea un Fondo para la educación previsional, destinado a desarrollar las iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional

d) Mayor competencia con menores costos en el sistema AFP y mejores rentabilidad de los fondos previsionales

La reforma plantea la apertura a nuevos operadores siempre y cuando se cumplan los requisitos de giro único, con el fin de aumentar la competencia en el negocio previsional y bajar las elevadas comisiones cobradas actualmente por las seis AFP existente. Sin embargo, la reforma solo abre el negocio de las AFP a las filiales de bancos con giro único. Para muchos esto significa también la incorporación del Banco Estado que con el correr del tiempo se ha transformado en un banco comercial más.

Con el fin de promover la competencia, y disminuir las comisiones, la reforma también propone la licitación para los 200 mil afiliados nuevos

que cada año se incorporan a las AFP, con el objeto de introducir más competencia dentro de un mercado hoy muy concentrado. No se excluye, la posibilidad que los nuevos cotizantes se agrupen. Se trata en el fondo que las seis AFP existentes hoy o algunas mas mañana compitan por las comisiones o el costo de administración de los fondos, aspecto que es mucho mas relevante que la rentabilidad tratándose de cotizantes jóvenes sin saldo en sus cuentas.

Un segundo elemento para bajar costos es que el proyecto propone que el contrato del seguro de invalidez y sobre vivencia (SIS) que hoy suscribe cada AFP en forma individual (muchas veces con empresas coligadas a la AFP) se haga a través de una licitación única y común para todas, independientemente en que AFP se encuentre. “Ello contribuirá a la obtención de un precio más competitivo para este seguro y permitirá aumentar la transparencia del sistema, mediante la difusión del costo efectivo del seguro”.²⁴

Como es sabido, el impacto de la rentabilidad en la pensión final tiene vital importancia. Un pequeño crecimiento en la rentabilidad de los fondos tiene un importante impacto en el nivel de la pensión. Las autoridades de gobierno calculan que un 1% de diferencia en la rentabilidad durante la vida activa repercute en un 20% adicional en la pensión. La rentabilidad de los fondos esta asociada a la cartera de inversión y el riesgo de la misma en que incurren las AFP. Visto desde ese ángulo tiene vital importancia la composición de esa cartera entre inversión local y en el extranjero. Por ello el proyecto de reforma incluye una norma que eleva gradualmente de un 30% actual hasta 80% en el año 2010 el margen de inversión en el exterior de los fondos previsionales y establece flexibilidades para el conjunto de las inversiones con el propósito de obtener mejores rentabilidades de los fondos.

Por razones que dicen relación al aumento del gasto publico derivado de la reducción del déficit estructural del 1% al 0,5% y su incidencia en el tipo de cambio, el gobierno envió en junio 2007 un proyecto de ley que amplia de 30 al 45% el límite para la inversión de las AFP en el extranjero. Es decir adelanta la primera etapa planteada en la reforma.

²⁴ Reforma Previsional. Gobierno de Chile. pág. 17. www.gobiernodechile.cl/reforma-previsional

e) El ahorro voluntario colectivo (Tercer pilar)

Para estimular el ahorro previsional voluntario se propone crear un mecanismo de Ahorro Voluntario Colectivo (similar al sistema 401K de Estados Unidos). Se trata de un mecanismo que promueve las cotizaciones voluntarias efectuadas por grupos de trabajadores, y que al interior de la empresa podrían negociar con sus empleadores un compromiso de aporte complementario. Así un plan de este tipo se establecería por acuerdo entre empresa y sus trabajadores, siempre que concurran a esta iniciativa una proporción significativa de ellos. Así por ejemplo los trabajadores podrían aportar un ahorro adicional de 2% de su remuneración y el empleador otro 2% con lo cual se incrementaría en 4% el monto de sus cotizaciones previsionales. Incluso se permitiría más de un plan por empresa. Además existirían beneficios tributarios por el aporte del empleador a dichos fondos. Y los fondos pudieran ser retirados exentos de impuestos.

3.2.- El costo y financiamiento de la reforma previsional

Según las autoridades del Ministerio de Hacienda, el costo fiscal total de la reforma en régimen, es decir finalizada las etapas de implementación del SPS, en el 2017 (si la reforma se aprueba el 2007) alcanzaría aproximadamente 1% del PIB, vale decir unos US\$ 1.400 millones calculada con el PIB 2006 y un tipo de cambio de \$530. Sin embargo el costo inicial del primer año de implementación de la reforma sería de \$US 90 millones.

El financiamiento del proyecto de reforma se sostiene en cuatro fuentes:

- a) Los intereses derivados de los recursos provenientes de los excedentes del cobre que están ahorrados en el fondo de estabilización previsional creado al alero de la Ley de Responsabilidad Fiscal.(2006)
- b) Los recursos que vayan quedando liberado por concepto del bono de reconocimiento que el Fisco entrega a aquellas personas que hayan cotizado en el sistema antiguo. En efecto, la transición del sistema antiguo de pensiones al régimen de capitalización individual seguirá liberando recursos que inicialmente estaban ocupados por el llamado bono de

- reconocimiento y que ahora irían a financiar la reforma. Se espera que el año 2025 se termine con este proceso.
- c) Los nuevos recursos que entregue el crecimiento económico.
 - d) Por el uso de una parte de los intereses derivados de los activos financieros acumulados por la aplicación del superávit estructural.

Esta modalidad de financiamiento esta sujeto al sano principio fiscal de que tratándose de beneficios permanentes implicados en la reforma las fuentes del financiamiento deben corresponder también a ingresos permanentes

3.3.- De las discrepancias en torno a la reforma.

El proyecto de reforma previsional esta en sus primeras etapas de discusión parlamentaria (mayo 2007), con lo cual se ha ido delimitando una clara agenda de disensos y consensos. El punto de consenso es la creación del Pilar Solidario.

El primer disenso tiene que ver con la definición de la estrategia política de negociación del proyecto. En principio la oposición y el sector empresarial se pronunciaron por separar del proyecto aquellos aspectos que son de fácil consenso de aquellos que lo son menos, a objeto de acelerar la tramitación parcial del proyecto. En particular los gremios empresariales ligados a las AFP solicitaron expresamente un tramite separado y rápido del capitulo que amplia los limites de la inversión en el exterior de los fondos de pensiones. El ejecutivo persistió en que haría todo lo posible para que la reforma se aprobara en forma unitaria. Sin embargo, con el correr del tiempo el Ejecutivo ya separó una parte del proyecto al enviar un proyecto de ley que amplia gradualmente el límite de la inversión exterior de los fondos de 30% a 45%, lo cual corresponde a la primera etapa del proyecto de reforma original. Por otra parte la oposición ha insistido en la idea de separar toda aquella parte que tiene que ver principalmente con el pilar solidario de la reforma a fin de darle una aprobación rápida, solicitud que hasta la fecha no ha sido aceptada por el Ejecutivo.

Ahora bien, lo que interesa analizar aquí son las áreas de disenso en puntos específicos del proyecto y que marcan una concepción distinta

del tema previsional. Podemos decir, que los puntos más claros de diferencias particularmente del sector empresarial ligado a las AFP giran en torno a la licitación de la cartera y la negativa de aceptar al Banco Estado como operador del sistema. Pero también hay disenso sobre otros puntos del proyecto de parte de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y al interior de la propia Concertación.

a) Los disensos planteados desde el área empresarial AFP

Como es sabido, desde un inicio el proyecto de reforma provocó un fuerte rechazo entre las AFP a la iniciativa que contempla la licitación de cartera de los nuevos afiliados que ingresen al sistema a la entidad que ofrezca la menor comisión por un periodo como máximo 18 meses. La argumentación empresarial está basada en que según ellos el principal atributo para elegir una AFP es su rentabilidad y no sus comisiones o precio; es la rentabilidad elevada que hace crecer las pensiones otorgadas finalmente. Sin duda ambas cosas son importantes, pero es evidente que ninguna AFP puede ofrecer rentabilidades futuras, todo se remite a las rentabilidades que históricamente han logrado cada una de las seis AFP existente; nada o poco asegura que las rentabilidades (malas o buenas) de períodos pasados se darán el próximo año. Además para los trabajadores jóvenes que se incorporan al sistema, con menos fondos es también de suma importancia el costo o el precio que cobra cada AFP por la gestión de sus ahorros. Si no hay competencia, como se demostró en capítulos precedentes, los trabajadores son cautivos de una tarifa o precio cartelizado por las seis AFP.

La segunda línea de argumentación del empresariado, y que tiene más un carácter ideológico, es que esta proposición que tiene por objetivo, aumentar la competencia “entre pocos operadores”, sería inconstitucional porque no se respetaría la “libertad de elegir”. En un mercado cautivo esta es una argumentación irrisoria.

La segunda preocupación empresarial es la entrada del Banco Estado con una filial de giro único. De acuerdo a las disposiciones legales existentes no hay nada que impida a este banco entrar al negocio previsional, pues la ley que lo rige le permite ingresar a todos los negocios autorizados a la banca, salvo que se exija un quórum

calificado para que el Estado cree una nueva empresa que en el fondo solo sería una filial de una ya existente.

Entre los inconvenientes que se han señalado por la presencia de una AFP estatal vía Banco Estado podemos mencionar los siguientes argumentos:

- Podría producirse una competencia desleal si la AFP estatal baja artificialmente los costos.
- La Superintendencia podría no aplicar a las AFP estatal las mismas exigencias que a las privadas.
- Una empresa AFP de Banco Estado desalentaría la entrada de nuevos competidores debido a su gran tamaño. (Lo mismo podría decirse de Bancos aún más grandes que el Banco Estado de origen nacional o extranjero que quisieran ingresar al negocio).
- Se podrían realizar inversiones en instrumentos financieros estatales contrarias a las señales de mercado.
- Podrían ejercerse influencia político partidista en el nombramiento de los directores.

El segundo y último inconveniente, recién señalado forman parte más bien de prejuicios ideológicos muy pertinente de un debate político pero inoficioso del punto de vista del análisis económico. Particularmente, el último que es también perfectamente aplicable para el sector privado y sus vínculos con los partidos de oposición. El resto de los inconvenientes se pueden evitar con regulaciones adecuadas.

Pero antes de todo es muy importante especificar de qué banco del Estado estamos hablando. Hoy en día el Banco Estado es un banco comercial más, generó 75 millones de dólares de utilidad (2006); es desde hace mucho tiempo, y particularmente desde la Administración Lagos un banco que ha ido desarrollando más su dimensión comercial que social y se sitúa desde el punto de vista de las colocaciones, en el tercer lugar del ranking dentro del sistema bancario detrás del banco Santander y el Banco de Chile, participa en las grandes operaciones de fusiones en el ámbito bancario (famoso crédito al grupo Luksic el 2002). Naturalmente gran parte de este comportamiento obedece a las exigencias del Ministerio de Hacienda para que este banco

trabaje la plata fiscal y haga grandes utilidades. Por cierto esto ha generado una mayor eficiencia privada en la gestión del banco pero no sabemos a que costo social. Por tanto no hay nada que haga pensar que Banco Estado tendrá un comportamiento distinto al resto de los privados. Las propias declaraciones del Presidente del banco estatal lo confirman, cuando a la pregunta ¿Usted es de la idea de una AFP estatal? responde: “el banco tiene potencialidades que es importante aprovecharlas, pero todo depende como se organice la industria (previsional), porque puede ser que no hay un caso de negocio o no haya nada que aportar”(Diario Financiero, 2 febrero 2007).

En estas circunstancias una filial del Banco Estado como empresa que trabaja sin subsidios, entrara al negocio previsional presumiblemente para capturar parte de las rentas monopólica que allí se generan y que solo eventualmente puede arrastrar las comisiones hacia abajo del resto de las AFP por la vía de una competencia de precios y no por la diferenciación del servicio (marketing) que es propio de un mercado oligopólico.

Por ello el mejor método para acrecentar la competencia es la licitación por precio o comisiones para los cotizantes recién llegados. En ese caso no hay competencia desleal que valga.

Por otra parte la iniciativa de incorporar una indicación a la reforma en el sentido que las empresas tendrían que asumir el costo del seguro de invalidez y sobre vivencia que hoy los trabajadores pagan a las AFP, también ha generado un rechazo de las AFP, aduciendo que ello podría afectar la generación de empleo pues con tal medida se encarece la contratación. La propuesta cuenta con el apoyo de la Central Unitaria de Trabajadores y eventualmente por la Concertación.

El problema que se ha abierto con la propuesta del gobierno es que técnicos del sector privado prevén un aumento del seguro en torno al 25% lo que iría en contra del propósito de la reforma, que es bajar costos para el ahorro individual. Aunque este es un tema técnico complejo, la explicación del aumento de costo estaría enraizada en la propia propuesta pues el que va fijar el costo final del seguro es el hombre ya que en seguros el costo se aplica sobre el riesgo más alto. Sin embargo, la diferencia de primas entre hombres y mujeres ira a la cuenta individual de esta última. Según la Superintendente de

AFP: “Cualquier aumento de costos futuros del seguro de invalidez y sobre vivencia es producto de mayores beneficios y no de un ejercicio financiero; pensamos incluso que el costo se puede reducir debido a una disminución de comisiones de las AFP que, al traspasar el manejo del riesgo completo a las compañías, ya no tendrían el incentivo de buscar trabajadores con menos riesgos y serían más eficientes” (El Mercurio abril 2007). El tema esta abierto, y los efectos de una cotización patronal están por verse en termino de costo fiscal tratándose de los empleados públicos y sus efectos en las Pequeñas y Medianas empresas.

b) Los otros disensos.

Uno de los temas que ha concitado discrepancia de apreciación, es el largo calendario que se ha fijado la propuesta de reforma. En efecto, se estima que los plazos previstos en el proyecto de ley para la entrada en vigencia plena de estos beneficios son extremadamente largos. La Pensión Básica Solidaria se expandirá gradualmente hasta alcanzar el 60% de población de menores ingresos solo el 1 de julio de 2017 y el sistema de aportes solidarios en régimen a partir del 2012. La amplitud de estos plazos naturalmente tiene que ver con el financiamiento. Igualmente se estima que el monto de la pensión básica solidaria es muy modesto. Desde ya los \$75.000 cifra propuesta por la Comisión Marcel en julio del 2006 equivalen en términos de poder adquisitivo constante a \$82.000 en julio del 2009. Se puede aumentar el esfuerzo fiscal para mejorar prudentemente el nivel de pensiones propuesto y acortar plazos.²⁵

²⁵ Véase: Jorge Leiva “Reforma previsional: ¿es posible mejorar las pensiones y acortar los plazos?.Foro Chile, 21 Abril 2007.

Conclusiones.

- 1.- La limitada cobertura del sistema de pensiones basada en la capitalización individual así como su baja densidad son el resultado de la heterogeneidad estructural del mercado del trabajo chileno que funciona con altos contingentes de informalidad y trabajo temporal. Las bajas pensiones corresponden a los bajos salarios correspondientes al elevado empleo menos calificado. Cualquier sistema de pensiones tendría que dar cuenta de la presencia de este fenómeno, pero al mismo tiempo exigir un elemento de solidaridad.
- 2.- El sistema de AFP, fue diseñado para trabajadores calificados con contratos de duración indeterminada o de fácil empleabilidad y con salarios elevados. El resto de los trabajadores que no cumplen con estas condiciones en su mayoría son candidatos a la pensión mínima legal que es financiada por el Estado. Este sistema, a diferencia del sistema de reparto, no tiene ningún elemento de solidaridad propia a los modelos de protección social modernos. Deja al Estado toda la responsabilidad de asumirla, una modalidad tal vez clásica de “socializar las pérdidas y privatizar las ganancias”.
- 3.- Existe una elevada concentración y ausencia de competencia de precios o comisiones en el actual negocio previsional chileno, con rentabilidades anormalmente elevadas respecto a otras instituciones financieras, como también muy por encima de la rentabilidad de los fondos. El mercado de servicios previsionales tiene hoy una conformación oligopólica que solo podría corregirse con la existencia de un operador público o un mecanismo de licitación de los fondos.
- 4.- El crecimiento de los fondos de pensiones, hoy dos tercios del PIB, que es necesario rentabilizar, no encuentra, según criterios estrictamente privados y no sociales, oportunidades de inversión atractivas en el mercado doméstico, lo que presiona a que cada vez más la cartera de acciones y bonos comprados fuera del país tenga mayor peso. En esta lógica, a futuro dejara una gran proporción de los fondos de los trabajadores, clientes cautivos además, sujeto a los avatares del mercado bursátil de los países

desarrollados con un riesgo no menor. Esto pone en tela de juicio el carácter exclusivo que tiene el sistema de pensiones de capitalización individual en Chile y su consecuencia.

- 5.- La propuesta de reforma previsional que ha enviado el Ejecutivo al Congreso es sin duda un avance notable respecto a la situación precedente. Sin embargo mirado en el contexto internacional y en un horizonte de largo plazo, es una reforma a medio camino pues no pone en tela de juicio el carácter exclusivo que tiene el sistema de pensiones de capitalización individual. Los enormes costos de transacción que hay involucrado en este sistema y la creciente dependencia de las pensiones futuras de los trabajadores de las fluctuaciones bursátiles constituye un elemento de preocupación permanente.

Bibliografía.

- J.Stiglitz y P.R.Orszag: "Un nuevo análisis de la Reforma de Pensiones: Diez mitos sobre la Seguridad Social." Banco Mundial. Sept 1999.
- J.Stiglitz: "Los felices 90" Ed Taurus. España.2003
- R.Dornbusch: "¿Y usted creía que la Seguridad Social estaba en problemas? Business Week. Agosto 1995.
- S.Montagne: "Les Fonds de Pension .Entre Protection Social et Spéculation Financière."Ed Odile Jacob. Paris 2006
- Ministry of Health and Social Affairs (Suecia) "The Swedish National Pension System"
- E. Miranda y Rodríguez: "Examen crítico del sistema de AFP" Ed Universitaria. Santiago. Chile 2003.
- Estudio Económico de la OCDE: Chile. Nov 2003.
- Estudio Económico de la OCDE: Chile. Nov 2005.
- Fundación Libertad y Desarrollo: "AFP:25 años .Un modelo exitoso."
- Larrain Vial: Mapa de los Fondos de Pensiones. Febrero 2007.
- Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional: "El derecho a una vida digna en la vejez."Resumen Ejecutivo" Volumen I Diagnóstico y Propuestas de Reforma; Volumen II Consulta Ciudadana. Santiago, Chile, Julio 2006.
- Ministerio de Hacienda: "Reforma Previsional. Protección para la vejez en el nuevo milenio", Diciembre 2006, Santiago, Chile.
- Mensaje Proyecto Ley de Reforma Previsional. Diciembre 2006.
- Alicia Munell (entrevista): "The false charms of Social Security Privatization" Challenge, marzo - abril 2005
- Encuesta de Protección Social 2004, efectuada por la Superintendencia de AFP
- Andras Uthoff: "Mercado de trabajo y sistema de pensiones", Revista de la CEPAL 78.Diciembre 2002.
- G. Larrain R: "Chile Fértil Provincia", cap VIII Random Hause Mondadori. Santiago, Chile, 2005.
- Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana: "Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile, bono de reconocimiento: 2005-2038", Estudios de Finanzas Públicas Diciembre 2005.Ministerio de Hacienda.
- Marx, Shumpeter, Kalecki, Galbraith y conomía postkeynesiana.
- María Olivia Monckeberg: "El saqueo de los grupos económicos al Estado Chileno", Ed. B, Chile, 2001.

G. Larraín, P. Castañeda, R. Castro: “Licitaciones: imprimiendo competencia al sistema de AFP”, Documento Expansiva, 2006.

S. Valdés: “Para aumentar la competencia entre las AFP”, www.ceochile.cl, 2004.

Centro de Estudios nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA): “Factibilidad y necesidad de restablecer gradualmente un pilar solidario previsional de reparto”, mayo, 2006, Santiago de Chile.

Peter Drucker: “Post capitalist society”, Harper Collins, New York, 1993.

Jorge Leiva: “Reforma provisional: ¿es posible mejorar las pensiones y acortar los plazos?”, Foro Chile 21, abril, 2007.

LA REFORMA PENDIENTE CON EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Regina Clark M.

Abogada, licenciada de la Universidad Católica de Chile, experta en temas de Seguridad Social con perspectiva de Género, ex-integrante del Consejo presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, actual encargada de la Dirección de Relaciones Internacionales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Introducción.

El proceso histórico que Chile está viviendo, es un potencial único para avanzar hacia el ejercicio de los derechos plenos de hombres y mujeres como titulares de una ciudadanía integral.

En este contexto, el objetivo de la igualdad formal y material aparece consensuado para profundizar el proceso democrático que alienta a su vez, los mecanismos de cohesión social necesarios para combatir los índices de desigualdad social, económica, política, cultural y jurídica que aún subsisten en nuestro país.

Por ello, la determinación política de la Presidenta Bachelet de “crear un sistema de protección social que ampare a la persona desde que nace hasta que muere” es un importante paso en esa dirección. Más aún, esta decisión ha permitido el debate público, tan postergado, de la urgencia de reformas sociales sustantivas, donde la reforma previsional tiene un lugar destacado en este proceso de cambio.

Después de 25 años de haberse instaurado dictatorialmente en nuestro país un sistema de pensiones, único y obligatorio, sólo para el sector civil, basado en un régimen de capitalización individual, administrado por el sector privado, cuyo componente básico es el contributivo de ahorro forzoso de los trabajadores y trabajadoras. Éste, además, sustituyó drásticamente el sistema de reparto de administración pública, instalando el rol subsidiario del Estado, por cuanto, esta iniciativa gubernamental del actual gobierno de reformar el sistema previsional, es una de las medidas *más revolucionarias desde la recuperación de la democracia en Chile.*

El mundo y nuestra región miran atentamente este proceso.²⁶ El corazón del modelo de desarrollo macroeconómico, está siendo finalmente cuestionado, como consecuencia de sus efectos negativos. Este es un sistema que ha alentado la concentración de la riqueza, la disminución de la protección social, la discriminación, la exclusión, el menoscabo de derechos sociales y colectivos impactando fuertemente a nuestra región. De acuerdo al amplio consenso que existe entre los especialistas, investigadores, organismos internacionales, organizaciones sociales, estamentos políticos y gobiernos, el actual sistema de pensiones constituye un fenómeno que afecta la gobernabilidad, la cohesión social y finalmente pone “en jaque” la democracia.²⁷ Ya no es posible esperar. La construcción de la democracia sobre los pilares de respeto y consolidación de los derechos humanos es una tarea urgente y permanente.

La reforma comprometida.

*“La reforma a la previsión constituye una obligación ineludible, moral, ética, social, para un país más justo, más humano y más equitativo”.*²⁸

El programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet comprometió al país un proceso de reforma al sistema previsional con el objetivo de avanzar hacia un sistema de protección social como un derecho fundamental basado en la consagración de los derechos sociales. Por ello, la primera medida que decretó y que marcó el comienzo de su período presidencial, fue constituir en el mes de marzo de 2006, un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional compuesto por quince profesionales expertos presidido por el ex Director de Presupuestos²⁹ del gobierno anterior. Este consejo presentó en el plazo tres meses y medio comprometido con la Presidenta, un diagnóstico y un informe final con propuestas que, a su vez, fueron sometidas a la

²⁶ Ver Carmelo Mesa-Lagos: “Lecciones y Desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina. Ponencia Seminario Internacional El Sistema de Pensiones en Chile. Santiago. OIT 2004.

²⁷ “Ver Libro: Fundación Friedrich Ebert Stiftung *“Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile”*. Artículo de la autora: *“Mirada de Género de la Seguridad Social en Chile.”*

²⁸ Discurso presidenta Michelle Bachelet en Constitución Consejo Asesor Presidencial Reforma Previsional. 17 de marzo 2006.

²⁹ Creado por decreto N° 336, de 17.3.06 integrado por quince profesionales para hacer propuestas y recomendaciones de reformas al sistema de pensiones regido por el DL. 3500 de 1980.

consideración de las autoridades políticas³⁰ responsables de articular el proceso de reforma propiamente tal y de presentar el proyecto de ley que posteriormente ingresó al Congreso en el mes de diciembre de 2006. Este proyecto de ley se encuentra actualmente en la etapa de discusión y tramitación legislativa.

1.- Primera pregunta que debemos hacernos. ¿Es nuestro Sistema de Seguridad Social un instrumento eficaz y eficiente de Protección Social?

Para analizar las causas de la reforma al actual sistema de pensiones, debemos necesariamente recurrir a los múltiples trabajos, documentos e investigaciones que se han desarrollado desde el inicio del sistema de administración privada de pensiones y que se intensificaron en los últimos seis años como el anuncio de una “crónica anunciada” de la ineficiencia y precariedad en la consecución del objetivo de protección social. El informe del Consejo Asesor Presidencial recoge parte de estos antecedentes, pero plasma las distintas visiones de las dificultades del sistema insistiendo profusamente en la “teoría de los consensos”, que conduce a consideraciones que aparecen un tanto contradictorias.

Ya se ha escrito bastante sobre el diagnóstico y a pesar de la discusión que se dio al interior del Consejo Asesor si el sistema está o no en crisis, existe un análisis compartido que este sistema, tal como hoy existe, requiere con urgencia de una reforma más integral. Este nuevo sistema debe responder a los requerimientos de mayor cobertura, de suficiencia de las prestaciones, de terminar con las discriminaciones, desigualdades y exclusiones y que considere disminuir los altos impactos fiscales y costos para los afiliados. Es decir, es indiscutible que el enfoque que debe prevalecer, sin lugar a dudas, es el de la seguridad social como un derecho humano³¹ que el estado debe garantizar y consolidar. El tema central es la redefinición del rol

³⁰ Comité de Ministros presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, e integrados por el Ministro de Hacienda, Ministra Secretaria General de la Presidencia, Ministra del Servicio Nacional de la Mujer y el Director de Presupuesto, posteriormente ingresó el Ministro de Economía.

³¹ *“un derecho esencial de la persona a exigir y promover un conjunto de acciones y principios que le den cobertura en sus estados de necesidad, causados por los riesgos sociales, asegurándoles un nivel de vida digno en igualdad.”* Definición de la autora.

del Estado para cumplir con esta obligación y los mecanismos de solidaridad que la sociedad está dispuesta a asumir.³²

¿Que ha pasado en todos estos años, desde la instauración forzada de un sistema que se fue consolidando en el tiempo como un instrumento prioritario de desarrollo del mercado financiero? ¿Éste se consolidó como un sistema de protección social? ¿Se cumplieron las promesas y se dieron los presupuestos diseñados?

1.1 Las premisas consideradas para instalar el sistema previsional actual

- Una capacidad de contribución sistemática y permanente a lo largo de la vida laboral del afiliado/a.
- Obtención de pensiones similares a su sueldo en actividad e indexadas.
- Cotizaciones menores que permiten mayor liquidez en el ingreso y un menor costo de la mano de obra para el empleador que no aportan al sistema.
- Mayor control sobre los ahorros de los cotizantes.
- Incentivar al empleo, lo cual permite formalizar las relaciones laborales.
- Incentivar a los trabajadores independientes a cotizar.
- Sustentabilidad financiera del sistema con recursos propios. Esto permite liberar recursos del Estado.
- Focalización del Estado a pensionados de menores ingresos.
- Reemplazo del ingreso salarial por el rendimiento financiero, afectando la tasa de reemplazo.

32 Ver autora: “Balance y Perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile. Género y Búsqueda de una nueva visión sindical”. Publicación Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Marzo 2004; Publicación abril 2005, Memoria Comisión Seguridad Social Cámara de Diputados de México: Ponencia de Seminario *Internacional de Sistemas de Pensiones. Desafíos y Oportunidades*; Publicación junio 2005, Libro, Fundación Friedrich Ebert Stiftung “*Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile*”. Artículo. “*Mirada de Género de la Seguridad Social en Chile.*”

Promesas del sistema

Promesas	Esperado	Efectivo
Cobertura	62%	55%
Años de vida laboral activa	45	40
Densidad de cotizaciones	80%	52%
Rentabilidad aportes	7%	4,5%-6,5%
Tasa de reemplazo	80%	44%

1.2.- Las causas de la Reforma 2006

Un breve análisis de los presupuestos y promesas del sistema previsional, nos permite resumir que las principales razones que se consideraron para la reforma en curso, se podrían sintetizar en las siguientes.³³

1. Es un sistema discriminatorio, exclusivo e injusto, que afecta principalmente a las mujeres y a las personas que no tienen capacidad de ahorro por sus bajos ingresos. La mayoría de las mujeres que tienen posibilidad de tener cobertura sólo accederán a pensiones mínimas y/o garantizadas por el Estado (71,9%). La mayoría de las mujeres que no tienen cobertura por no cumplir las exigencias de los 20 años de cotizaciones, o por no haber contribuido al sistema, no tendrán beneficio, salvo las mujeres que pueden ser beneficiadas con el subsidio de la llamada Pensión Asistencial (PASIS).
2. Existe una Insuficiencia del monto de pensiones. La mayor rentabilidad de los fondos no se traspasa a las cuentas individuales. Hay una incapacidad de ahorro de la gran mayoría de trabajadores/

³³ Un 52% de los pensionados del sistema de AFP calificarán para pensiones mínimas, de estos un 71,9% son mujeres. La brecha salarial entre hombres y mujeres tiene como resultado pensiones de las mujeres en el sistema privado entre el 52% y el 76% de las pensiones de los hombres. Los estudios realizados por los organismos competentes, indican que la mayoría de los afiliados a las AFP cotizan dos o tres meses por año en promedio y sus remuneraciones fluctúan entre \$100.000 y \$ 200.000. Más de un 52% de las pensiones dependerán directamente del Estado,

as debido a los bajos ingresos salariales. Los mecanismos individuales de inversión son altamente complejos y requieren de una información más especializada para la elección de los Fondos donde invertir. Existen 5 Fondos de inversión previsional (Fondos A,B,C,D,E).

3. Se produce una concentración de la riqueza, debido a una monopolización de las AFP (3 AFP controlan el 80% de Fondos y, representan en su totalidad el 65% PIB). La mayoría de los estudios indican una falta de evidencia de un impacto positivo en el ahorro nacional.³⁴ Se ha constatado que existen fallas serias en la competencia entre administradoras³⁵, lo que perjudica notablemente el presupuesto de libertad de elección y el monto final de la pensión. Se dice que el cimiento del sistema privado es la competencia, porque ésta termina con el monopolio del sistema público. Se supone que promueve la eficiencia y genera reducción del costo administrativo y el aumento del rendimiento de la inversión. Se asume que las administradoras compiten por los afiliados/as y que éstos/as tienen la información y calificación adecuadas para escoger las mejores. Las mejores debieran ser entonces, aquellas que cobren una comisión más baja y paguen un rendimiento más alto, porque esto implicaría que la cuenta individual del afiliado y su pensión serán mayores.³⁶
4. Se constata una baja de la cobertura. Hay un aumento de la expectativa de vida de los afiliados. Los costos administrativos para los afiliados³⁷ son altos lo cual se traduce en un fuerte

³⁴ Ver cita de Carmelo Mesa-Lagos en "Lecciones y Desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina". Ob. cit." Holzmann (1997), concluyó en su estudio de reforma de pensiones, mercado y desarrollo económico del Fondo Monetario Internacional, que el impacto de la reforma en Chile en el ahorro nacional había sido negativo en 1981-1988 y que no se podía constatar un impacto directo positivo entre 1989-1996; por ello advirtió a los países de América Latina que no abrigasen esperanzas de que la reforma incrementase el ahorro nacional. Alberto Arenas de Mesa (1999) señala: "el ahorro capitalizado en las cuentas individuales promedió 2.7% en el período, pero el costo fiscal promedió -5.7%, así que el resultado neto promedió -3%, o sea, desahorro".

³⁵ Un estudio sobre Chile demuestra que, sistemáticamente a través del tiempo, no son las tres aseguradoras mayores las que cargan la comisión más baja y pagan el rendimiento más alto. Ver Mesa-Lagos.

³⁶ Los estudios del Banco Mundial han encontrado fallas serias en la competencia, que concluyen que "la industria de fondos de pensiones en la región es cualquier cosa menos que un buen ejemplo de competencia", sus costos administrativos son altos y la competencia por si sola no los reduce. Ver estudio sobre la situación regional de la previsión en América Latina Gill, Packard y Yermo, 2003. "Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America".

³⁷ En Chile el porcentaje del costo total aumentó de 2.44% en 1981 a 3.6% en 1984 y bajó a 2.26% en 2003, ligeramente inferior a 1981, después de 22 años de reforma. Ver Banco Mundial documentos de trabajo Acuña e Iglesias, 2001. Ver: Andras Uthoff, 2002 Documento de trabajo, CEPAL.

impacto fiscal para asumir la deuda previsional implícita³⁸ y/o bien los costos de transición y permanentes del sistema, como por ejemplo la garantía estatal y el financiamiento de las PASIS.³⁹ Se asume convencionalmente que los sistemas privados ofrecen dos incentivos para la afiliación que no tendrían los sistemas públicos. Estos son la propiedad de la cuenta individual y el principio de la equivalencia⁴⁰, que consecuentemente aumentaría la cobertura de la fuerza de trabajo. Los estudios evidencian claramente una fuerte caída de la cobertura en todos aquellos sistemas de administración privada de pensiones instaurados en la Región.⁴¹

5. Existe una baja densidad de la cotización versus mayor inversión y desarrollo de capitales, sin mecanismos de redistribución del ingreso, con alto impacto en el mercado laboral que tiende a aumentar significativamente la precariedad del empleo, la informalidad, las brechas salariales entre hombres y mujeres y entre ricos y pobres por la concentración de la riqueza, generando fallas estructurales.⁴² La propiedad de la cuenta individual y el principio de la equivalencia en el sistema privado, ya citados, también se consideraban como un estímulo al pago puntual de las cotizaciones, puesto que a mayor cotización mayor sería el fondo acumulado y por ende el monto de la pensión. Nuevamente los estudios dejan en evidencia que los desincentivos son más fuertes que los incentivos supuestos.⁴³
6. El desapego,⁴⁴ la falta de identificación con el sistema y la desinformación fueron evaluadas por sendos estudios solicitados

³⁸ Surge como consecuencia del modelo chileno que plantea la sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización y el Estado reconoce que debe hacerse cargo de los costos que la reforma implica para los trabajadores antiguos, esto es costo operacional, pago bono reconocimiento, garantías mínimas y pensiones asistenciales, más las garantías de las FFAA

³⁹ El gasto en pensiones mínimas garantizadas en el sistema Cuenta Individual, PASIS, pensiones del régimen administrado por el INP, pensiones FF.AA., y pago del Bono de Reconocimiento representó al año 2004, el 6,64% del PIB. (Superintendencia Seguridad Social, Banco Central)

⁴⁰ Relación estrecha entre la cotización y el monto de la pensión. Ver Carmelo Mesa-Lagos "Lecciones y Desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina." Ob. Citado.

⁴¹ Dos series de estadísticas normalizadas de Chile basadas en cotizantes activos indican que la cobertura disminuyó de 79% en 1973 o 62% en 1975 a 58% en 2002 (Arenas de Mesa y Hernández, 2001), Boletín Estadístico Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, SAFF, 2002.

⁴² La evasión y mora patronal han alcanzado niveles importantes en algunos países. Por ejemplo, en Chile la deuda por mora patronal aumentó seis veces entre 1990 y 2002 y ascendió a US\$ 526 millones, un 1% del valor total del fondo de pensiones, y 43% de ella era incobrable por quiebra de empresas (Mesa-Lago, 2004).

⁴³ En Chile el cumplimiento declinó constantemente de 76% en 1983 a 49% en 2003,

⁴⁴ Estudio de evaluación del sistema para determinar la visión de los afiliados. Mori 2006. Consejo Asesor Presidencial Reforma Previsional.

por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, los que concluyeron que el 87% de los afiliados consideran regular, malo o muy malo el sistema de pensiones, después de 25 años. En relación a los independientes, éstos constituyen un porcentaje mínimo de los afiliados cotizantes, no hay incentivos para ellos. (3,9% de cotizantes).⁴⁵

7. Por último, hay una falta de participación de los usuarios en el sistema y en la administración de sus fondos.

1.3.- Algunas reflexiones para la respuesta de la eficacia y eficiencia de nuestro sistema de seguridad social como instrumento de protección social.

La desigual distribución de las lagunas previsionales implica que el sistema previsional genere una distribución de pensiones más desigual que la distribución de los ingresos del trabajo.

CUADRO 1

Distribución de pensionados de acuerdo a situación proyectada de sus pensiones autofinanciadas (2020 – 2025).⁴⁶

	Todos		Mujeres
Pensión siempre mayor que la Pensión Mínima (PM)	52%	67%	37%
Pensión con Garantía Estatal	2%	1%	2%
Pensión inferior a la PM, sin Garantía Estatal	46%	32%	61%
Total	100%	100%	100%

⁴⁵ En Chile la cobertura de los independientes basada en los cotizantes activos apenas alcanzaba 5% en 2001 (2004 3,9%). Ver: Encuesta de Protección Social. Después de dos decenios de reforma, y los cubiertos por el sistema, eran esencialmente profesionales calificados, pero este grupo constituía sólo 15% de la fuerza de trabajo (Acuña e Iglesias, 2001).

⁴⁶ Fuente: Berstein, Larraín y Pino (2006) Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

La concentración de los fondos de pensiones y las abultadas utilidades de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la gestión de este negocio, evidencian las severas contradicciones con las desigualdades de las pensiones y los ingresos de los afiliados que aportan a la cuenta individual.

CUADRO 2

Utilidades de las Administradoras de Fondos de Pensiones			
Monto (MMS) miles de millones		%	%
Total Ingresos Operacionales:		100%	100,0%
Ingresos por comisiones		382.011	90,7 %
Utilidades del encaje		32.468	7,7 %
Otros ingresos operacionales		6.513	1,5 %
Total Gastos Operacionales		71%	100%
Prima SIS seguro de invalidez		154.432	51,4%
Gastos de administración		91.243	30,3%
Remuneraciones Personal Ventas		32.918	10,9%
Gastos de comercialización		4.936	1,6%
Depreciación y amortización del ejercicio		6.398	2,1%
Otros gastos de operación		9.836	3,3%
Remuneraciones al Directorio		884	0,3%
Utilidad Operacional		120.346	29%

Los cambios en el entorno económico y social del sistema previsional 1980-2005, reflejan su incapacidad intrínseca para adaptarse a los mismos, debilitando fuertemente el objetivo de protección social.

CUADRO 3

A. Datos demográficos y laborales	1980	2005
Expectativa de vida al nacer		
<i>Total población</i>	70,7	78,5
<i>Hombres</i>	67,4	75,5
<i>Mujeres</i>	74,2	81,5
Expectativa de sobre vida a los 60 años		
<i>Hombres</i>	16,8	20,7
<i>Mujeres</i>	20,2	24,5
Tasa de participación laboral del grupo 15 a 24 años	38,7% (1982)	30,0%
Tasa de participación de la mujer en el mercado del trabajo	28,7% (1986)	37,2%
B. Características de los hogares	1982	2002
Tamaño promedio de los hogares	4,5	3,6
Proporción de hogares monoparentaes	7,1%	11,4%
Proporción de hogares encabezados por mujer	21,6%	31,5%
Tasa de dependencia para fines previsionales	14,41%	17,41%

El diagnóstico de los próximos 25 años, indican que el sistema previsional requiere con urgencia de una reforma integral.

Esto debido –entre otros argumentos-, a que las expectativas de vida al nacer aumentarán en 5 años, hasta llegar a los 80 años en 2025. La esperanza de sobrevida de las mujeres a los 60 años se incrementará hasta 26 años. Por consiguiente, se elevará la proporción de adultos mayores, generando un aumento importante de la dependencia

previsional. La cobertura de la educación superior va en aumento, postergándose la edad de entrada al mercado del trabajo, impactando con ello la densidad de cotización de los afiliados para obtener una tasa de reemplazo equivalente. Las mujeres aumentarán su participación en el mercado del trabajo, impactando negativamente en el sistema, profundizando las inequidades existentes. Se seguirá reduciendo el tamaño de los hogares, siendo menos probable que las necesidades económicas de los afiliados se resuelvan mediante transferencias intrafamiliares. En este sentido, el Estado deberá generar mayores recursos para enfrentar esta carencia, no siendo suficientes los subsidios por pensiones asistenciales. Por último, la mayor demanda de autonomía de adultos mayores, requiere de una atención integral que no sólo se traduce en prestaciones económicas, sino que también en una consolidación de los servicios sociales como una modalidad distinta a la prestación pecuniaria, que lleve a elevar el nivel de vida de los pensionados. Finalmente, se deberá analizar las posibilidades de integración de las redes de apoyo a las personas adultas mayores como parte de una política social integral. Luego de 25 años del sistema de administración privada de pensiones en Chile, las causas para reformarlo son las mismas que en el pasado. La ampliación de la Protección Social en los sistemas de Capitalización Individual no existe, más bien estos sistemas esencialmente contributivos, tienden a debilitar los sistemas de protección social.

CUADRO 4 **Causas de la reforma después de 25 años**

1980	2006
Racionalizar sistema disperso, injusto y caro	Sistema discriminatorio, exclusivo e injusto.
Elevar valor pensiones para un mismo esfuerzo contributivo	Insuficiencia montos de pensiones, incapacidad de ahorro
Evitar actuaciones de grupos de presión	Concentración de la riqueza (fondos)
Enfrentar transición demográfica, desequilibrio actuarial y altos costos fiscales	Baja cobertura, mayores expectativas de vida, fuerte impacto fiscal

Aumentar ahorro, profundizar y desarrollo Mercado capitales a mayor crecimiento e positivo impacto mercado laboral	Baja densidad de cotizaciones, mayor inversión y desarrollo de capitales, pero no redistribución ingreso, mercado laboral problema estructural
Sentido de propiedad individual de fondos, incentivo independientes	Desconocimiento del sistema, no hay incentivo a independientes
Libertad de elección de afiliados	Falta de participación de los afiliados en AFP

Al observarse este cuadro, debemos concluir que el sistema previsional actual obedece a una concepción política (no técnica) y económica basada en la privatización y la expansión de la inversión financiera. Esto ha potenciado, el proceso de acumulación de capital del sector privado a límites nunca antes visto. El actual sistema de pensiones ha respondido a finalidades de política económica más que a consideraciones de seguridad social.

La ausencia de mecanismos solidarios de redistribución en el diseño del sistema no da cuenta ni permite corregir las inequidades sociales y económicas que arroja la realidad presente. Este modelo de desarrollo macroeconómico impactó fuertemente en el mercado laboral, generando cambios estructurales, disminuyendo objetivamente los derechos sociales, laborales y de protección social de los asalariados. Sin embargo, es en los mercados financieros, en donde los fondos de pensiones han jugado un papel clave.

1.4.- Los objetivos que debiera perseguir la reforma

Hoy en día, todo el mundo reconoce la imperiosa necesidad de encontrar formas eficaces de extender la protección social. Al considerar el nivel de protección otorgado, ha de recordarse que el objetivo de la protección social no es la mera supervivencia sino la *preservación de la dignidad humana y el fomento de la inclusión social*.⁴⁷

El Estado no sólo tiene la posibilidad de aumentar la eficacia de los sistemas de protección social, sino que también tiene la responsabilidad jurídica de garantizar la fiabilidad del entorno institucional y el suministro de protección social a sus ciudadanos.

⁴⁷ Documento AISS. Defender y respetar los derechos a la protección social. Agosto 2004.

La discusión de los actores sociales y políticos ha versado principalmente en el requerimiento de mecanismos combinados de protección que sean coherentes con las variadas formas de vinculación laboral y social (ciudadana) y que reconozcan el aporte no remunerado de las mujeres a la reproducción y la vida comunitaria. La puesta en marcha de mecanismos de solidaridad y transferencias para constituir la base de nuevos pactos sociales y que permitan concebir la protección social como política de igualdad, no sólo de declaración de derechos, sino también de acceso y ejercicio de los mismos.

Es necesario establecer la universalidad, promoviendo la cobertura de todas las personas, independientemente de su capacidad contributiva y promover la solidaridad como principios inspiradores de las políticas públicas en esta materia. Los objetivos de Protección Social de la Seguridad Social se logran con un sistema de pensiones que unifique el elemento contributivo complementario y no contributivo, en la creación de un sistema mixto. Deben existir mecanismos solidarios de redistribución, que ayuden a una nueva redefinición del rol del Estado, creando para ello, un pilar público solidario.

Se debe proponer a su vez, medidas que aumenten la cobertura y densidad de las cotizaciones del componente contributivo del sistema, considerando entre sus medidas, la incorporación de la cotización obligatoria de los independientes. Los estudios señalan que sólo el 21,7% de los afiliados a AFP de baja densidad de cotización, son independientes y el 79,3% son dependientes asalariados.

Se deben eliminar las discriminaciones de género, y diseñar las medidas necesarias para que en el sistema de pensiones la igualdad de la mujer deba reflejarse en un tratamiento diferenciado, en relación con las normas de seguridad social.

Se debe fomentar la inserción laboral de la mujer, y a su vez reconocer el trabajo remunerado al igual que aquél que constituye una necesidad social, tal como el cuidado de la familia y que tenga derecho a la protección social (invisibilidad del aporte económico del trabajo doméstico), generando por ende, políticas públicas destinadas a su realización.

Por cuanto, una primera conclusión sería, entonces, que el sistema previsional no es eficiente ni eficaz y que se requiere con urgencia una reforma integral al sistema, que lleve a cumplir con los objetivos de avanzar hacia un sistema de protección social cuyo norte sea la igualdad de las personas.

2.- Segunda pregunta que debemos hacernos ¿Qué es posible y necesario reformar en el paradigma del sistema previsional chileno?

En definitiva, es indispensable analizar si los objetivos que fueron latamente conocidos y discutidos por la opinión pública y compartidos por una mayoría de los sectores sociales, políticos, organizaciones y organismos nacionales e internacionales dedicados al estudio de estas materias, de suyo complejas, fueron o no insertados en las propuestas, tanto del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, como en el Proyecto de Ley que ingresó a discusión y tramitación legislativa.

2.1.- Reflexiones sobre la constitución e informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Se sostuvo que el informe debía ser contemplado como una opinión de asesoría “técnica” de expertos que constitúan este Consejo. De este modo, se respondía a un planteamiento sesgado y equivocado de “aislar de consideraciones políticas” del diagnóstico y las propuestas respectivas para la elaboración de políticas públicas (óptica tecnocrática).

Contradictoriamente, la mayoría de los profesionales eran “técnicos” expertos en disciplina económica y financiera⁴⁸, con compromisos y/o pensamientos político distintos, de público y notorio conocimiento para la opinión pública.

Su mandato se restringió al análisis de reforma del sistema de capitalización individual regido por decreto ley 3500 de 1980, exigiéndose circunscribirse a soluciones dentro del sistema, siendo criticada una visión más integral e indudablemente indispensable, que prevaleció en cierta medida en algunos integrantes de este Consejo, para abordar los objetivos de protección social.

Existió un especial énfasis en la insistencia de la “teoría de consenso” para abordar el diagnóstico y las soluciones, desechándose la proposición, que siendo un informe de opinión, la expresión de las visiones distintas lo enriquecían. Aún así, se consignaron 10 votos de minoría en relación a las distintas propuestas.

⁴⁸ De los quince integrantes cinco eran mujeres, dos abogados, dos sociólogos y once ingenieros comerciales.

El Informe resultante del trabajo realizado por el Consejo no era vinculante, incluso se resaltaba que éste no constituía el proyecto de ley que debería ingresar al congreso. Finalmente el proyecto de ley acogió la mayoría de las propuestas del Consejo.

El escaso tiempo que se tuvo para la elaboración del informe que cumpliera con los requerimientos presidenciales⁴⁹, no permitió la discusión sobre el proceso de transición ni de aplicación e integración de los sistemas.

Se estableció un precedente como instrumento de legitimidad del sistema de capitalización individual, que no existía.

Después de 25 años, se acabó el “mito” del sistema como la panacea a la solución de las carencias de los sistemas de seguridad social. La necesidad de una reforma al sistema previsional es unánimemente consensuada, destacándose un rol solidario del estado.

El desarrollo del trabajo del Consejo contempló un amplio proceso de consultas ciudadanas en el estudio de políticas públicas, generándose un importante insumo de estudios y de información de base.

La política requiere ciertos niveles de diálogo y negociación, cierto consenso que permita la sostenibilidad de las reformas de que se trate. Es así que, cuando la ciudadanía participa en el desarrollo de las políticas públicas, asume el costo de las reformas que su implementación conlleva. Además, la participación ciudadana es necesaria para la conformación de nuevos pactos sociales en los que se reconozca el valor y la relevancia del trabajo reproductivo y comunitario.

2.2.- Propuestas del Informe.⁵⁰

Se propone un marco de derechos, obligaciones y garantías, que cree conciencia de los riesgos de una vejez desprotegida, garantizando una mayor justicia en la retribución de los ahorros, reconociendo el aporte que se hace desde el trabajo remunerado y no remunerado y que logre elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten ahorros y administran beneficios.

Se elaboró, un conjunto de reformas tendientes a ampliar y reequilibrar la estructura de derechos, obligaciones y responsabilidades institucionales, las cuales permitan avanzar en universalizar el derecho a la protección

⁴⁹ Tres meses y medio.

⁵⁰ Cuaderno Resumen Propuestas Informe Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

social, minimizando el riesgo de la pobreza en la vejez y lograr con ello una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad. Este conjunto de reformas, se plasmaron en 70 propuestas en las siguientes 11 áreas de trabajo, a saber;

- En la creación de un pilar solidario público, hacia un sistema integrado.⁵¹
- En mecanismos para aumentar la cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar.⁵²
- En la disminución de las causas de discriminación por falta de medidas de equidad de género.⁵³
- En medidas para mejorar la competencia y organización de la industria de AFP.
- En estímulos para la competencia y precios.
- En la regulación de la inversión de los fondos de pensiones.
- En lo referente a las pensiones en el pilar contributivo.
- En la ampliación de pilar voluntario.
- En fomentar la educación e información del sistema.
- En la creación de una institucionalidad necesaria para instalar la reforma.
- En preservar la disciplina financiera.⁵⁴

a) Derecho a la protección y la autonomía

1. El nuevo pilar solidario se incorpora al sistema previsional y ofrece mayor apoyo a trabajadores menores ingresos y con menos capacidad de acumulación, otorgándoles una efectiva protección en la vejez.
2. La prestación que otorga este Pilar es una Pensión Básica Universal (PBU) para personas que no obtengan ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo.
3. El valor estimado de la PBU para una persona sin fondos acumulados es de \$75.000 mensuales, cifra 67% mayor que el ingreso personal de pobreza y equivalente al 68% del actual salario mínimo.

⁵¹ Ver Informe Consejo, Volumen I, pág. 179. Reserva referida a la sección 2, Capítulo V. Elegibilidad para acceder al Nuevo Pilar Solidario,

⁵² Ver Informe Consejo, Volumen I, pág. 179. Reserva referida a la sección 2, capítulo V. Eximir de obligación de cotizar y rebaja de tasa de cotización.

⁵³ Ver Informe Consejo, Volumen I, pág. 180. Reserva referida a la sección 4, capítulo V

⁵⁴ Ver Informe Consejo, Volumen I, pág. 183. Reserva referida a la sección 12, capítulo V..

4. Acceso pleno a derechos y deberes para trabajadores independientes:
 - ⊙ Iguales beneficios que los trabajadores dependientes en relación a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.
 - ⊙ Beneficios de asignación familiar y ley de accidentes del trabajo.
 - ⊙ Posibilidad de afiliarse a una caja de compensación.
 - ⊙ Tratamiento tributario de sus cotizaciones igual al de los trabajadores dependientes.
 - ⊙ Adecuación del tratamiento tributario de ahorros originados en rentas exentas.
 - ⊙ Obligación de cotizar.
5. Se contempla el pago de cotizaciones para pensiones al Seguro de Cesantía, durante los meses en que el trabajador cobre los beneficios de este seguro.
6. Se prevé un subsidio equivalente al 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de trabajadores de bajos ingresos.

b) Sistema que tiende a disminuir discriminaciones.

1. Bonificación especial de un año de cotizaciones por hijo nacido vivo, para las mujeres pertenecientes al 60% más pobre de la población.
2. Se estipula la calidad de beneficiario de pensión de sobrevivencia al cónyuge hombre, como norma general (actualmente no es posible).
3. Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.
4. Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros.
5. Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando a AFP para descontar en la comisión que cobran a las mujeres la diferencia, acumulándola en su cuenta de capitalización.
6. Estudiar conveniencia de reemplazar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.
7. Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Supervivencia para hombres y mujeres.

8. Igualar en un período 10 años gradualmente la edad de jubilación de mujeres.
9. Eliminar la distinción entre renta mínima imponible especial para trabajadores de casa particular y la correspondiente al salario mínimo nacional
10. Descuento de la comisión fija desde el salario y no desde el saldo de la cuenta de capitalización individual.

c) Eficiencia y transparencia

- Separar las funciones de las AFP ligadas a operaciones de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales de las de gestión de inversiones o administración de fondos.
- Eliminar las restricciones legales que impiden o desincentivan contratación de las AFP de funciones relacionadas con atención público y administración cuentas individuales.
- Reforzar las normas que regulan los conflictos de interés en gestión de fondos y comercialización del producto. El llamado tema de ventas atadas.
- Licitación de nuevos afiliados al régimen de capitalización individual. Se incorporan durante un año a la AFP que ofrezca menor comisión en la licitación, manteniendo el precio y la permanencia durante 18 meses.
- La AFP adjudicataria debe aplicar el mismo precio licitado a todos los afiliados preexistentes y a los que voluntariamente se afilien en el plazo de vigencia del mecanismo.
- Las AFP pueden ofrecer descuentos sobre comisiones por permanencia efectiva.
- Una estructura simplificada de elegibilidad de instrumentos y límites de inversión, delegando la regulación al Ejecutivo.
- Un Consejo Técnico de Inversión que recomiende modificaciones de inversión. Compuesto por 5 integrantes de perfil técnico, ejerciendo su cargo por periodos fijos de 4 años.
- Racionalizar la regulación de límites de inversión asociándolos exclusivamente a las variables que determinan el riesgo de la cartera.
- Reemplazar gradualmente el límite de inversión en el extranjero por límites a la exposición al riesgo de monedas.
- Cambiar la regulación de rentabilidad mínima, constitución de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y difusión de

información sobre carteras de inversión para promover la competencia en rentabilidad.

d) Seguridad y mayor certeza

1. Elaborar alternativas de medición y evaluación de riesgo apropiadas para fondos de pensiones.
2. Analizar con mayor detención el mercado de rentas vitalicias anticipadas.
3. Facilitar la jubilación anticipada a medida que se acerca la edad legal.
4. Elaborar estrategias de apoyo a trabajadores mayores, incluyendo flexibilización de jornadas de trabajo, focalización de programas de capacitación, intermediación y reconversión laboral y campaña de valoración del trabajador mayor.
5. Crear un fondo para la educación previsional, financiado con aportes de AFP y Estado.
6. Crear un sistema de acreditación y, conformar una red asesores previsionales.
7. Crear una Superintendencia de Pensiones que unifique la regulación del sistema previsional. Tres intendencias especializadas en los pilares del sistema.
8. Constituir un comité de usuarios del sistema, representado por trabajadores, pensionados y administradores del sistema.
9. La administración del Pilar Solidario debe ser a través de una institución pública, el Instituto de Previsión Social, basándose éste en la institucionalidad existente del Instituto de Normalización Previsional
10. Crear un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, generándose un Fondo Solidario de Pensiones
11. Establecer un modelo actuarial que vincule definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales.

2.3.- Los temas más debatidos al interior del Consejo.

a) “Diagnóstico errado” en densidad de cotizaciones

Una de las críticas más severas al sistema, es la baja densidad de cotizaciones que logran los afiliados/as y que determina el monto final de la pensión, causando una tasa de reemplazo muy inferior a las proyectadas inicialmente, esto es cerca del 44%.⁵⁵ Como ya se ha sostenido reiteradamente por diversos estudios sobre la materia y que han sido recogidos y profusamente analizados en el informe del Consejo, el sistema registra porcentajes de densidad de cotización del 59,8% en el caso de los hombres y de 43,7 en el caso de las mujeres con un promedio de 52,4%.⁵⁶

La cobertura dinámica⁵⁷ del sistema resulta ser más baja que la cobertura efectiva. En promedio, por cada 10 años trabajados sólo se registran cotizaciones en algo más de 5 años. Un 25% de los afiliados al sistema de pensiones presenta densidades de cotización de un 23,6% o menos. El 30% de los afiliados exhibe densidades de 80%. Las pensiones se proyectan, en base al promedio de densidad de cotizaciones de 10 años. El 52% de los actuales trabajadores no alcanzarán la garantía estatal de pensión mínima. De estos, 71,9% serán mujeres.⁵⁸

Ahora bien, los actores de la industria han argumentado que para los efectos de realizar los estudios de medición de densidad de la población a cubrir, es necesario reducir el universo notablemente. Excluyen de su análisis a los sectores de afiliados que no cotizan, los que tienen cuenta cero, los que son empleados de casa particular, aquellos que están fuera de edad legal para jubilar, como asimismo descontar a los afiliados que tendrán menos de diez años de cotizaciones a la fecha de pensionarse y en definitiva a todos aquellos que registran períodos

⁵⁵ La tasa de reemplazo corresponde a la relación entre la pensión y las últimas remuneraciones, y es un indicador de la capacidad del sistema de pensiones de reducir los riesgos de caída del consumo al pasar de la vida laboral activa al retiro. Se ha estimado que la tasa de reemplazo que generaría el sistema de capitalización individual se ubicaría en torno al 44%. Las proyecciones realizadas para el Consejo indican que con las reformas propuestas, la tasa de reemplazo del sistema previsional como un todo podría incrementarse hasta poco más del 70%.

⁵⁶ Encuesta de Protección Social 2004, Estudios Consejo.

⁵⁷ Cotizaciones (% años cotizados / años trabajados)

⁵⁸ Fuente Estudios Superintendencia de AFP. **Fuente Boletín Estadístico Superintendencia de Seguridad Social año 2004.

importantes de ausencia de cotización, esto bajo la denominación de “lagunas previsionales”.⁵⁹

En consecuencia, y de acuerdo a este análisis, se ratifica que este sistema de administración privada de pensiones, basado en un régimen de capitalización individual sólo es viable para aquellas personas que tienen un historial laboral estable y permanente por al menos 40 años, con ingresos muy superiores al común denominador de los trabajadores asalariados de nuestro país y preferentemente varones. Es decir, no es un sistema de protección social que entregue cobertura a toda la población como un derecho incuestionable, ni menos responde a las características de nuestro mercado laboral, que está muy lejos de los presupuestos indicados.

b) “Crisis” del sistema previsional

Aquí, en esta etapa inicial de la discusión, se evidenció fuertemente la orfandad del correcto enfoque de identificar la seguridad social como un derecho humano y cuyo objetivo es la protección social. Aparece por la doctrina y orden jurídico internacional como una cuestión inobjetable el estatus jurídico y calidad de derecho humano que tiene la seguridad social y la protección social. Para ello, además es necesario remontarse a todos los tratados internacionales sobre la materia que han suscrito los países y particularmente Chile, que indudablemente comprometen la responsabilidad del Estado.⁶⁰ Lo fundamental de la Seguridad Social es que garantiza las prestaciones, por el reconocimiento de **derechos subjetivos** al sujeto protegido, y que **sólo está condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas**, siendo indiferente las circunstancias personales. Ej. Ser mujer, ser pobre. Su objetivo es la Igualdad para los sujetos protegidos. El ejercicio del derecho no estigmatiza. Se diferencia con Asistencia Social y Beneficencia, como estadios más primitivos de la seguridad social.

Aún así, y curiosamente a pesar de que se sostenía la necesidad de “aislar las consideraciones políticas” de una férrea opinión “técnica”, se optó según la “teoría de los consensos”, por el análisis de que el

⁵⁹ Ver: Informe Consejo. Volumen II, pág. 242 y siguientes.

⁶⁰ Ver: Informe Secretario General ONU 1997, sesión 39 CES) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pactos Complementarios de la Declaración Universal, aprobados por la ONU año 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.. La Convención de las Naciones Unidas (CEDAW). Convenios de la OIT (Igualdad de Oportunidades), Art. 5° inciso 2° Constitución Política

sistema no está en crisis⁶¹, a pesar de que se explicitan latamente las serias falencias en cuanto a la universalidad de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones, los altos costos fiscales y para el afiliado/a, y las discriminaciones particularmente para mujeres y grupos de bajos ingresos.⁶² Naturalmente, este fue un tópico que los actores de la industria consideraron fundamental para sostener que el sistema requiere de un perfeccionamiento y de aumentar el rol *subsidiario* del Estado y no de una reforma integral, validando la discusión de su legitimidad.⁶³

c) Edad de jubilación de la mujer

Es una realidad, que las bajas pensiones se observan en las mujeres, más que la de los hombres. El hecho que sean candidatas mayoritarias a pensiones mínimas y que finalmente no tengan ninguna cobertura a pesar del doble trabajo que desempeñan, sin reconocimiento o visibilidad económica del trabajo reproductivo o doméstico, fueron los temas que estuvieron presentes en todas las audiencias y planteamientos de las distintas organizaciones de trabajadores, empresarios, organismos internacionales, nacionales y centros de estudios. Se identificaba, la edad para jubilar como una de las causas centrales que provocaba una pensión más baja de las mujeres en relación a los hombres. En un régimen de capitalización individual el hecho que la mujer cotice cinco años menos, significa un porcentaje de impacto en la pensión final de un 30 a 40% de menor monto. Por lo tanto este tema de “equidad previsional” se resolvía aumentando la edad de jubilación de las mujeres para “igualar” a los hombres (65 años) . Se podría hablar de una solución basada en la teoría de los números, esto es las sumas son iguales y por ende las restas. Sin embargo y a pesar de ello, las mujeres tienen mayores expectativas de vida (mujeres 80,8 años de expectativa de vida, hombres 74,8 años) que se consideran para prorratear su pensión, así sigue siendo su monto inferior a la del hombre, requiriendo necesariamente mecanismos de reconocimiento, con un tratamiento diferenciado (instrumentos de equidad) para lograr la igualdad. Además se debe contemplar en el análisis, la discriminación por ingresos, como sistema esencialmente

⁶¹ Ver documento resumen ejecutivo Informe Consejo Asesor.

⁶² Idem.

⁶³ Este es un fundamento que se esgrime en el proyecto de ley en discusión en el congreso, y que queda de manifiesto en el Mensaje Presidencial.

contributivo, la discriminación en leyes, instituciones y falta de políticas específicas sobre equidad en materia previsional, las condiciones adversas de inserción laboral de la mujer. Existe un menor ingreso debido a una brecha salarial de un 30% en relación al hombre. Hay un empleo informal de un 39,8% de las mujeres que trabajan. Se evidencia una menor experiencia laboral, menor capacitación y menor cotización previsional por salir de la fuerza laboral para dedicarse al trabajo de cuidado de la familia (incluida la familia extendida), y una baja tasa de inserción laboral.

Nuevamente en este punto se evidenció una profunda tensión entre un enfoque de derechos de la seguridad social donde su objetivo de protección social se basa en la igualdad y un enfoque que procuró no comprometerse con derechos, validando la visión macro económica del sistema.

Es evidente que estos sistemas son neutrales en relación a un enfoque diferenciado de género. La ausencia de una visión de género ha sido una de las críticas más contundentes al sistema, puesto que genera discriminación objetiva. En un sistema que basa su potencial en la ganancia de rentabilidad y que opera sobre la base de la contribución individual, las desigualdades que se dan en el entorno social no son su problema, por ende no genera mecanismos redistributivos y reproduce y profundiza las inequidades. La evolución de la importancia de la visión integral de los derechos sociales con los derechos individuales en su calidad de derechos humanos, ha sido una de las conquistas que a través de los años han logrado los sistemas democráticos, con mucho sacrificio.

Los instrumentos jurídicos internacionales adoptados por las Naciones Unidas y por la Organización Internacional del Trabajo afirman que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social. Sin embargo, la aplicación práctica del derecho a la seguridad social requiere un gran compromiso por parte del Estado y de la sociedad. La aplicación del principio de igualdad ante la ley “es una de las características de los Estados modernos” en las sociedades actuales. Por lo tanto, la normativa social tiene la tarea específica de adaptar el otorgamiento de prestaciones y servicios sociales a las circunstancias personales que correspondan a cada caso, con el fin de evitar que desigualdades económicas y sociales socaven dicho principio”. De tal manera, “la normativa social no se limita a compensar desventajas “materiales” tales como la falta de ingresos ocasionada por enfermedad, vejez o desempleo, mediante normas sociales (estatutos, reglamentos,

etc.) sustantivas (es decir, “derecho material”). Incluye igualmente la compensación de desventajas “formales” a través de normas sociales de procedimiento (“derecho formal”).⁶⁴ El avanzar hacia una ciudadanía integral requiere de esfuerzos mayores para incluir a las mujeres, no como grupos minoritarios vulnerables, sino como titulares de derechos.⁶⁵

d) Financiamiento fiscal

Otro de los temas más debatidos en el Consejo Asesor para la Reforma Previsional fue la sustentabilidad financiera del sistema propuesto. La creación de un pilar solidario es el eje central de la propuesta, que viene a cumplir con integrar un sistema público con un sistema de administración privada conciliando los componentes contributivos y no contributivos, con el fin de aumentar la cobertura y mejorar la suficiencia de las pensiones del 60% más pobre de la población chilena.⁶⁶ Por otro lado, las medidas de corregir deficiencias en la organización de la industria que permitan mejorar la competencia, bajar los costos, aumentar la rentabilidad y otorgar mejores herramientas de inversión de los fondos, conducirían a aumentar la tasa de reemplazo de los afiliados/as que no están dentro de los tres primeros quintiles de la población.

En consecuencia, se fundamenta la propuesta en 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, el sistema se estructura en base a tres pilares: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario.

Se requiere del diseño de un régimen presupuestario que dé cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional. Dicho régimen presupuestario adoptaría la forma de un Fondo Solidario de Pensiones con recursos fiscales, pero sin considerar aportes de otros sectores de la sociedad y el carácter tripartito del

⁶⁴ Documento AISS. Defender y respetar los derechos a la protección social. Agosto 2004.

⁶⁵ Ver Reserva minoría.

⁶⁶ Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez, generando beneficios mínimos universales superiores al ingreso per cápita de pobreza.. Aunque esta meta no evitaría que un pensionado pertenezca a un hogar pobre (debido a la situación del resto de sus integrantes), sí le garantizaría la autonomía suficiente para mantener su consumo a un nivel que le permita al menos satisfacer sus necesidades básicas.

financiamiento del sistema previsional que existen en casi todos los países del mundo, “salvo Perú, Bolivia y Chile”.⁶⁷

El fondo solidario necesario para sustentar el sistema integrado que se propuso, permite una clara aproximación a la consecución de un sistema mixto de pensiones. Esta es la tendencia mayoritaria que han contemplado los países del mundo para sus procesos de reforma, con un fortalecimiento del sistema público, que introduce mecanismos redistributivos con un fondo de reparto solidario. Lo discutible de este tema, es que se considere sólo el esfuerzo directo del Estado, y no se introduzcan aportes de los empleadores y/o o de los sectores de mayores ingresos, entendiendo que es la sociedad la que determinará cual es el nivel de protección social que quiere entregar a sus integrantes. No sólo es una obligación del Estado, sino que también es una responsabilidad de toda la sociedad, así se enfatiza el principio rector de la seguridad social, la solidaridad. Se requiere conciliar, entonces, la capitalización individual con este principio de solidaridad para la sustentabilidad financiera de este sistema integrado. No hay que olvidar que el sistema se basa en un régimen de capitalización individual obligatorio, que permanece en la propuesta, por ende sobre “un universo de clientes cautivos”, a quienes precisamente no se les permite la libertad de elección con una alternativa de sistemas.

Existen poderosas razones para ampliar las fuentes de financiamiento de esta reforma previsional, ya sea por aportes tripartitas, o una reforma tributaria y una redistribución más equitativa de las cargas impositivas. Una de ellas, sin lugar a dudas radica en la constatación de la realidad de nuestro mercado laboral, en el que los trabajadores más pobres, a diferencia de los demás países de la Región, tienen un mayor nivel de formalidad laboral, pero la gran mayoría de ellos apenas alcanza a ganar el ingreso mínimo fijado por ley. La carga impositiva que soportan estos sectores es proporcionalmente mucho mayor que la de los empresarios y trabajadores de mayores ingresos, por cuanto cargan sobre los precios de las cosas que compran, el impuesto al valor agregado. Al pago de este impuesto se suma, además la obligación de cotizar en una AFP. Este es un segmento de la fuerza laboral en que la inestabilidad del empleo es tres veces mayor que en aquellos segmentos de trabajadores de mayores ingresos y que impacta muy negativamente el pág.o de las respectivas cotizaciones previsionales.

⁶⁷ Ver: Fabio Betranou. Especialista en Seguridad Social Oficina Sub Regional de La OIT en Chile.

En resumen, son los trabajadores pobres como contribuyentes a la recaudación masiva del impuesto al valor agregado, los que, en definitiva, sostienen el sistema y posibilitan el rol solidario del Estado.

e) La Institucionalidad

La asignación de la administración del Nuevo Pilar Solidario a una institución pública, el Instituto de Previsión Social, formado a partir del actual INP, la que debe quedar bajo la supervisión de un Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones, fue también un tema de debate al interior del Consejo. La creación del pilar solidario que en definitiva obliga a la integración y complementación de los pilares contributivos y no contributivos requiere necesariamente de una mayor intervención del Estado en la administración del sistema previsional.

La redefinición del rol del Estado demanda una real y efectivo ejercicio de los derechos sociales. Estos derechos representan el trabajo previo de cualquier sistema racional de protección social y de derecho social, ya que establecen los principios rectores del sistema global de protección social y la ley correspondiente, así como los procedimientos que los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales han de utilizar.

Los derechos sociales implican un papel activo del Estado y se basan en la idea de que éste es responsable, no sólo del orden público y la seguridad, sino también del bienestar de las personas. El Estado tiene la obligación de propiciar que las personas puedan ejercer los derechos fundamentales individuales que les correspondan.

La acción estatal positiva tiene un papel definitivo que desempeñar en la materialización eficaz de los derechos sociales.

Por tal razón “la arquitectura institucional del sistema de bienestar social, en general, y los aspectos de procedimiento de la provisión de prestaciones sociales, en particular, influyen enormemente en el acceso a los derechos sociales”.⁶⁸

Otros temas relevantes que se debatieron en el Consejo, que señalaremos modo enunciativo fueron: la incorporación de la banca y la AFP estatal, reforma a la previsión de las FFAA, libertad de elección,

⁶⁸ Ver referencia N°22

cotización de independientes y licitaciones, tasas diferenciadas y competencia por precios y rentabilidad.⁶⁹

f) Los hitos alcanzados por el Consejo Asesor y que debieran ser profundizados en el Proyecto de Ley

La instalación de un Pilar Solidario fuerte, que **permita un sistema mixto**.

La existencia de un fondo solidario, que **permita discutir financiamiento**.

El concepto de **derecho “pensión Universal”** y no subsidio, que **permita articular un sistema público solidario**.

La redefinición del rol del Estado, que **permita capacidad y facultad de administración del Estado** y no sólo normativa y reguladora.

La reorganización de la industrial de AFP **que permita separar forzosamente funciones** y la participación de otros actores, para mejorar la competencia.

El reconocimiento de la mujer como ciudadana, titular de plenos derechos, que **permita mecanismos de retribución efectivos para la mujer, por la doble carga laboral, visibilizando económicamente el trabajo reproductivo** y no como marginales o beneficiarias de segunda clase .

3.- El Proyecto de Reforma. El Nuevo Sistema de Pensiones.

3.1. Los principales pilares del nuevo sistema de pensiones

De un somero análisis del proyecto recién ingresado a la tramitación legislativa y conocido por la ciudadanía, es posible colegir que la mayoría de las medidas anunciadas dicen relación con aquellas contenidas en el informe del Consejo Asesor. Sin embargo, sus fundamentos difieren en algunos aspectos, ya que el sistema propuesto por el Consejo de **reformar** el actual sistema previsional con la creación del pilar solidario, refuerza con mayor énfasis los mecanismos solidarios y la integración de los sistemas debiendo complementarse los tres pilares, el solidario, contributivo y voluntario.

El proyecto, en cambio, contempla **perfeccionar** el actual sistema de capitalización individual y complementarlo con un Sistema de

⁶⁹ Ver informe.

Pensiones Solidarias que cubra a quienes por diversas razones no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna.

La creación de un sistema de pensiones solidarias (SPS) y el Aporte Solidario (APS), *viene a perfeccionar* el sistema introduciéndole mayores recursos fiscales para paliar sus carencias, sin establecer un fondo solidario, con el objeto de premiar el ahorro y el esfuerzo personal y apoyar a quienes no tienen dicha capacidad de ahorro. Principalmente, el objetivo de *esforzar*⁷⁰ el carácter solidario del sistema, ampliar la cobertura y superar las discriminaciones de género.

Sin lugar a dudas, lo importante no es la discusión si es reforma o perfeccionamiento, sino el objetivo trazado, el de contemplar al Estado con un rol relevante introduciendo mecanismos de solidaridad y equidad. El establecimiento de una nueva institucionalidad permitirá el funcionamiento eficiente del pilar solidario con la creación del Instituto de Previsión Social, de los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI) y de una Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Esta nueva institucionalidad tenderá a mejorar el control y fiscalización del nuevo sistema de pensiones.

Estos centros de atención constituyen un avance sustantivo, en cuanto a la tarea de suministrar un sistema bien diseñado de información, consulta y asesoría que guíe a las personas que tienen derecho a las prestaciones y servicios sociales para que las ejerzan debidamente. Ciertamente es un deber prioritario que la legislación debe asumir e indispensable para el fomento del acceso a los derechos sociales, ya que el suministro de prestaciones y servicios deberá estar claramente orientado a los usuarios del sistema.

Este enfoque permite representar la necesidad de superar los obstáculos de procedimientos, de barreras de cualquier índole organizacional para la utilización y participación de los beneficios del sistema. La creación de punto único de acceso constituye un avance importante para el desarrollo de servicios orientados al acceso y ejercicio integral de los derechos sociales.

También se considera la creación de una Comisión de Usuarios integrada por pensionados, trabajadores y representante de los organismos administradores del sistema de carácter consultivo, a fin de asegurar la participación de los actores involucrados en el sistema. Asimismo, se contemplan un conjunto de medidas que tienden a

⁷⁰ Aparece contradictorio con el rol subsidiario del estado. La necesidad de crear un pilar solidario da cuenta de su inexistencia a pesar de que su nomenclatura sea de Sistema de Pensiones Solidarias. Las PASIS y garantías a pensiones mínimas son subsidios que no se condicen con el concepto de derecho de las personas.

garantizar mayor equidad previsional, entre hombres y mujeres, bonificando el cuidado de los hijos, separando por género el seguro de invalidez y sobrevivencia. Se promueve una mayor cobertura para los trabajadores independientes, con la paulatina obligatoriedad de cotizar, igualando sus derechos y obligaciones previsionales en relación con los trabajadores dependientes. Se promoverá una mayor cobertura para los trabajadores jóvenes otorgando un subsidio a las cotizaciones de estos trabajadores de bajos ingresos y un aporte similar a su cuenta de capitalización individual, con el objetivo de contribuir al empleo juvenil, a su formalización y al ahorro previsional.

Se especifican otro conjunto de medidas que dicen relación con aumentar la competencia a través de un sistema de licitación de carteras y una mayor rentabilidad de los fondos de pensiones, ampliando las alternativas de inversión tanto en Chile como en el exterior. Se fomenta el ahorro previsional voluntario y una política de disciplina fiscal que contienen diferencias con el informe del Consejo Asesor.⁷¹

Como conclusión se puede señalar que de los hitos alcanzados por el Consejo de la Reforma e indicados como necesarios de profundizar en el proyecto de ley, no se ven reflejados en él en esa magnitud, lo que tiende a debilitar los efectos del Nuevo Sistema de Pensiones como sistema de Protección Social. Evidentemente lo más importante es el sistema de pensiones solidario y la institucionalidad necesaria para su operatividad, que redefinen más claramente el rol solidario del Estado y la incorporación de mecanismos solidarios.

3.2. Reflexiones y desafíos presentes.

El proyecto de ley que actualmente se encuentra en discusión en el Congreso, recoge muchos de los planteamientos que contiene el informe del Consejo Asesor, pero sin embargo el mensaje presidencial no hace referencia alguna al derecho a la seguridad social como eje articulador de la reforma propiamente tal. En efecto, la construcción de un sistema de protección social se basa, como ya se ha sostenido reiteradamente, en la consecución del derecho a la seguridad social cuyo objetivo final es la igualdad. Ello incide principalmente en los fundamentos que serán las bases de un sistema realmente solidario y

⁷¹ En materia de inversión en el extranjero y regulación se establecen porcentajes más altos. En materia de organización de la industria no se contempla una separación forzada de las funciones y en disciplina fiscal no se contempla la creación de un fondo solidario.

de cohesión social y que responda a las características de un sistema de gobierno democrático que se sustente en el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.

Nuestro modelo de seguridad social actual sin reforma, está condicionado y es funcional al sistema económico, que en Chile se caracteriza, por radicar su capacidad productiva en el sector privado interviniendo el Estado en materias económicas bajo el principio de la subsidiariedad.

En este contexto social y económico, es difícil aceptar que la seguridad social se conciba, además, como instrumento de política pública, y una herramienta fundamental de redistribución del ingreso, debiendo introducir elementos que no tiendan a la reproducción de las inequidades del mercado del trabajo.

La experiencia indica que la normativa social se ha convertido en un elemento decisivo para estructurar las condiciones de vida a escala mundial. En gran medida, no es posible concebir seguridad individual y libertad personal sin seguridad social.

Es cierto, y es importante destacar, que la legislación no es el único punto de referencia de los derechos sociales, ya que la protección social, sin hacer referencia alguna a tales derechos, puede igualmente incorporarlos.

Sin embargo, no tiene la misma significación que el derecho social esté jurídicamente incorporado a la constitución, o que esté jurídicamente establecido por el derecho legislado o que sea el resultado de la protección social que ofrece el Estado. Es un tema de desarrollo y de avance como sociedad democrática, mientras más afianzado y garantizado normativamente este el derecho, pero con la capacidad del Estado de garantizar su real y efectivo ejercicio, es decir asegurar la igualdad material y no sólo formal.

El fundamento de los derechos sociales establecido en estatutos o incluso en constituciones depende, en gran medida, de la situación económica y política del país. Las arcas fiscales y los compromisos adquiridos en Chile demuestran que existe capacidad para un mayor nivel de desarrollo de los derechos sociales tales como la seguridad social. En nuestro caso, la seguridad social es un derecho humano consagrado en la constitución y en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por Chile.

Se podría sostener que los contenidos de estos tratados en materias de seguridad social fijan los contenidos mínimos y esenciales del reconocimiento y definición constitucional y legal del derecho a la

Seguridad Social. Pero esta interpretación jurídica de la Constitución no se concreta con plenitud y precisión en la legislación nacional ni en políticas de protección social, pues no existe concordancia con los modelos económicos y laborales asumidos por la Constitución y la ley. Por ello, la trascendencia de efectuar reformas sustantivas que den cuenta de su acceso, garantía y ejercicio y que sus fundamentos hagan referencia a la consecución de estos derechos sociales.

Que debe primar. Esa es la discusión, la mirada desde la política económica o primero la mirada desde la persona, como centro y eje del desarrollo de las políticas sociales. Es indudable que existe un avance, al menos en la perspectiva de reformar un sistema que requiere de una intervención del Estado con mecanismos solidarios de responsabilidad de toda la sociedad y no sólo como subsidios focalizados.

Es preciso tener siempre presente que los derechos sociales son derechos subjetivos, en el sentido de que hacen referencia a necesidades individuales, a pesar de que también tienen un componente social, en la medida en que su establecimiento y eficacia depende de la solidaridad, inclusión social y cohesión social. Así pues, los derechos sociales deben satisfacer las necesidades individuales y fomentar la cohesión social. Aparece necesario reiterar lo que ya se ha dicho en este trabajo, esto es que *“al considerar el nivel de protección otorgado, ha de recordarse que el objetivo de la protección social no es la mera supervivencia sino la preservación de la dignidad humana y el fomento de la inclusión social.”*⁷²

4.- Desde la perspectiva de los derechos, tres son las materias más relevantes y urgentes que requieren ser revisadas y mejoradas en esta etapa de la discusión del proyecto de ley.

4.1. La igualdad de género y equidad previsional.

El proyecto señala que las más beneficiadas con el Sistema Solidario de Pensiones serán las mujeres que están dentro del 60 % más pobre la población. En efecto, con este pilar solidario se amplía considerablemente la cobertura para las mujeres que han sido las más perjudicada con el actual sistema de pensiones. Sin embargo,

⁷² Ver referencia 47

este beneficio, sólo se otorgará a las mujeres cuando cumplan 65 años de edad, cinco años más de la edad legal para jubilarse, homologándose de esta manera con los hombres. En resumen, las mujeres que son del 60% más pobre de la población son discriminadas objetivamente en la obtención de la pensión en relación a aquellas que no están en el Pilar solidario y acceden a pensiones en el sistema contributivo. Se genera una clara contradicción con el principio de retribuir reconociendo la doble carga laboral de la mujer y su menor ingreso que le permitía su estatus de ciudadana plena, sujeta a plenos derechos como titular. En efecto, esta medida se fundamentaba con la necesidad de retribuir y “premiar” el esfuerzo que hacen las personas por el trabajo desarrollado, reconociendo el principio de la autonomía, especialmente en este caso el de la mujer.

El nuevo sistema de pensiones termina con las pensiones asistenciales ya que éstas obedecen a subsidios estatales que exigen para su otorgamiento cumplimiento de requisitos estrictos de pobreza. Este es un subsidio focalizado y concebido como marginal con respecto al sistema de capitalización individual, pero que en la práctica debió asumir sus dramáticas deficiencias, siendo las mujeres excluidas, y aceptándolas más bien como destinatarias de la asistencia pública que como ciudadanas plenamente integradas al ejercicio de los derechos sociales.

La exigencia de 65 años de edad para la obtención de la pensión y aporte solidario es una herencia reprochable del sistema de subsidios focalizados, y constituye un retroceso a los logros obtenidos con esta reforma. El fundamento del sistema de protección social que ha comprometido la Presidenta Bachelet al país es la consolidación de una plataforma de derechos sociales que no se condicen con el concepto de subsidios que sólo estigmatizan. El avance en relación a la solidaridad y en la universalidad en la cobertura, dice relación precisamente con este enfoque de derechos donde esencialmente radica el principio de la igualdad, debiendo establecerse expresamente el acceso al Sistema de Pensiones Solidario de las mujeres a los 60 años, como fecha legal para jubilarse.

4.2. El carácter tripartito del financiamiento del sistema con aportes a un fondo solidario.

Ya se señalaba en los temas más debatidos en el Consejo de la Reforma, los argumentos para reconocer la necesidad de determinar

mecanismos de financiamiento que incluyan a los estamentos de la sociedad con mayor capacidad de ahorro y/o de mayores ingresos. En la misma línea se indica, que estos aportes se realicen a un fondo solidario de administración pública.

Esta discusión incluye, finalmente, el pensar en una reforma tributaria que consolide este pilar solidario. Las cuestiones prioritarias para el debate, hacia donde debe orientarse la discusión que mejore el Proyecto del Nuevo Sistema de Pensiones, son entonces, la democracia, la participación, el respeto, promoción, desarrollo y garantía de los derechos fundamentales, el rol del Estado y esencialmente, un nuevo Paradigma de Desarrollo. En consecuencia, el análisis *“exhaustivo de una política económica que permita el sustento de un modelo basado en estos aspectos tan relevantes y que en definitiva redundan fuertemente en la obligación pública y social de construir un sistema de Protección Social, sustentable y adecuado a las exigencias del mundo actual”*.⁷³

4.3. La participación más activa de los trabajadores en el sistema que administra los fondos de pensiones.

Las medidas que se contemplan para mejorar la transparencia de la información, deben necesariamente ir acompañada de políticas de incentivo para la participación de los afiliados/as en la administración de sus fondos previsionales, con la creación de comité paritario a nivel de empresa dedicado a los temas de seguridad social, comisiones de administración o directorios tripartitos (representativos del Estado, las empresas y los trabajadores) y con ayuda institucionalizada y efectiva del Estado para mejorar la toma de decisiones de los afiliados en estas materias.

Asimismo, como medidas de mayor participación de los actores relevantes del sistema de pensiones, es necesario reponer la propuesta de la creación de un fondo para la educación previsional, financiado con *aportes de las AFP y del Estado*, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional, a través de un mecanismo concursable, supervisado por el Comité de Usuarios del sistema,

⁷³ Ver Libro: Fundación Friedrich Ebert Stiftung “Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile”. Artículo de la autora: “Mirada de Género de la Seguridad Social en Chile.”

Fortalecer con mayores *atribuciones para velar por el funcionamiento y mejoramiento del sistema de pensiones*⁷⁴, al Comité de Usuarios, en el que estén representados los trabajadores especialmente, los pensionados y los administradores del sistema, e *integrar a organizaciones sociales representativas*.

5.- Desafíos pendientes.

Se debe avanzar hacia la universalización de la cobertura de aquellos trabajadores y trabajadoras y afiliados/as que no están en el Sistema de Pensiones Solidarios y que no pertenecen al 60% más pobre de la población. A estos sectores sus ingresos no les permiten asegurar una vejez digna en el sistema contributivo de capitalización individual. Sin embargo, al ser ellos, quienes más proporcionalmente contribuyen a la recaudación fiscal para el otorgamiento de los beneficios sociales del sistema, deben ser beneficiados provisionalmente de alguna manera. También tienen que ser incorporadas aquellas personas, mayoritariamente mujeres que pertenecen a un hogar que quede fuera de los tres primeros quintiles y que nunca cotizaron por realizar un trabajo no remunerado. Se debe incentivar fuertemente la inserción laboral de la mujer con políticas públicas basadas en la perspectiva de los derechos y no compensatorias, que permitan superar los obstáculos sociales, reconociendo la maternidad como una responsabilidad social y no individual, terminando con la brecha salarial y la discriminación del mercado.

El objetivo del Sistema de Pensiones Solidarios debiera insertarse dentro de las medidas tendientes a buscar mayor justicia social, e incorporar elementos de equidad en el sistema de capitalización que impidan que el futuro previsional de una persona este supeditado exclusivamente a su capacidad de ahorro, de modo de otorgar pensiones dignas que puedan cubrir efectivamente las contingencias sociales.

⁷⁴ Las reformas son una expresión de una característica interna del Sistema. El dinamismo es el principio que conduce a la consecución de la universalidad subjetiva y objetiva (cobertura y protección estado de necesidad del riesgo social).” :Se requiere establecer un proceso permanente de observación de la conducción y del correcto cumplimiento de sus fines. (oportunidad de las prestaciones legales, grados de satisfacción del usuario, equilibrio económico, financiero y actuarial del ente asegurador); Que permita plantear los ajustes y correcciones estructurales necesarias en cumplimiento de los principios, principalmente considerar la dimensión de género. (objetivos OIT)

6.- Conclusión.

El Nuevo Sistema de Pensiones será fundamentalmente sostenido por los trabajadores pobres, quienes proporcionalmente más contribuyen a la recaudación fiscal para el otorgamiento de los beneficios sociales del sistema.

Después de 25 años de instaurado por decreto el sistema de capitalización individual requiere ser reformado ya que existe un consenso general tanto en el ámbito nacional como internacional, que éstos sistemas esencialmente contributivos han sido un fracaso como sistemas de protección social, o al menos los han debilitado fuertemente, aceptándose que el rol del Estado es insustituible para garantizar el principio de la solidaridad y de la igualdad.

El Proyecto de Ley en actual tramitación y el debate público de la necesidad de una reforma al sistema de pensiones chileno, significa un fuerte remezón al corazón del modelo de desarrollo neoliberal, es un hito histórico y revolucionario desde la recuperación de la democracia.⁷⁵

La respuesta a la segunda interrogante sobre que es posible y necesario reformar en el paradigma del sistema previsional chileno, aún esta pendiente. La tramitación legislativa puede y debe necesariamente aportar mayores niveles de protección social, mejorando las medidas anunciadas, como una tarea urgente. Se debe seguir avanzando en la consolidación de un sistema de protección social basado en la consagración de los derechos sociales fundamentales de las personas, mientras ello no sea posible, *esta será una reforma pendiente con el derecho a la seguridad social.*

⁷⁵ Este sistema, impuesto por la dictadura militar en el D.L. 3.500, fue el eje central de una de las reformas económicas más profundas, orientada a modificar radicalmente las relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad y que tuvo por objetivo primordial la creación de un mercado de capitales poderoso, que permitiese el ahorro interno y los equilibrios macroeconómicos. 1989, Consenso de Washington, adoptado por los principales organismos financieros internacionales, EEUU, Banco Mundial y FMI, sirvió de sustento ideológico, cuyo fin era impulsar reformas económicas basadas en la apertura de los mercados, el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal.

Bibliografía

Uthoff. A; Mercado de trabajo y sistema de pensiones, en: Revista de la CEPAL, 2004.

Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS): Documento de trabajo Defender y respetar los derechos a la protección social, agosto 2004.

Arenas A. / Benavides. P: OIT 2003: Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000 y, en CEPAL: publicación “El impacto de género de la Reforma de Pensiones en A. Latina”, marzo de 2003.

Comisión Seguridad Social Cámara de Diputados de México: Publicación abril 2005, Memoria Ponencia de *Seminario Internacional de Sistemas de Pensiones. Desafíos y Oportunidades*, junio 2005,

Del Campo García. E: Documento de Trabajo Universidad Complutense de Madrid: “Democracia y Desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas” www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/29/2003.

Ensignia. J (Editor): “*Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile*”, artículo de la autora. “*Mirada de Género de la Seguridad Social en Chile*”, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2005.

Sistema de Protección y Seguridad Social en un Mundo Cambiante: sindicalismo y perspectiva de género, artículo de la autora “*Balance y Perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile: género y búsqueda de una nueva visión sindical*”, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2004.

Holzmann. R: El enfoque del Banco Mundial respecto de la reforma de las pensiones, en Revista Internacional de Seguridad Social, Vol.53, 1/2000, Ginebra.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. “El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión social en Chile”, Santiago de Chile, 2006

Mesa-Lago. C: “Lecciones y Desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina. Ponencia Seminario Internacional El Sistema de Pensiones en Chile. Santiago. OIT 2004.

Mesa-Lago. C: La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América Latina: modelos, características, resultados y lecciones, en Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 54, 4/01, Ginebra, 2001a.

Mesa-Lago. C: La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones, en Katja Hujo / Carmelo Mesa-Lago / Manfred Nitsch ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas. Nueva Sociedad, Caracas, 2004.

Subsecretaría de Previsión Social de Chile. 2004. Análisis y Principales Resultados de Primera Encuesta de Protección Social 2002.

Organización Internacional del Trabajo: Seguridad Social: un nuevo consenso, primera Edición, Ginebra, 2002.

REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES Y PENSIÓN BÁSICA GARANTIZADA

Gonzalo D. Martner

*Profesor titular de la Universidad de Santiago,
Doctor en Economía de la Universidad de París X.
Ha sido subsecretario de los gobiernos de Patricio Aylwin y
Ricardo Lagos y Presidente del Partido Socialista de Chile.*

Introducción.

Chile se transformó, en el contexto de las reformas ortodoxas realizadas entre 1973 y 1989, en paradigma de modelo neoliberal temprano, anterior en origen a la era Thatcher-Reagan, y de privatización de la seguridad social, así como de desuniversalización generalizada de los programas sociales.

Desde 1990 una estrategia de *crecimiento con equidad* ha ampliado el gasto social y desarrollado diversas reformas en esta área, en especial la reforma de la educación en 1996, el establecimiento del seguro de desempleo en 2002, la reforma de la salud en 2004 y el inicio del debate sobre la reforma del sistema de pensiones en 2006. Sin embargo, el gasto social no se ha ampliado lo suficiente en relación a las capacidades de la economía: las funciones sociales, de acuerdo a la información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se incrementaron de 12,3% en 1990 a 14,4% del PIB en el año 2000 para volver a caer en 2005 al 12,5% del PIB. Esto se explica básicamente por la disminución de las transferencias de cargo fiscal hacia el sistema antiguo de pensiones, sin que las holguras liberadas se hayan utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible y será objeto de corrección con la reforma al sistema de pensiones que ha preparado el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

En efecto, el consenso en la sociedad chilena ha ido creciendo respecto a la incapacidad del sistema reformado en 1980 de lograr los dos objetivos de todo buen sistema de pensiones: lograr una cobertura generalizada de la población de mayor edad y hacerlo con una significativa tasa de reemplazo de los ingresos del trabajo en la vida activa.

La información disponible de la Superintendencia de AFP y del INP muestra que, en 2005, los cotizantes a los diversos sistemas de pensiones civiles vigentes en el país, representaban un 65,9% de los trabajadores ocupados y 61,3% de la fuerza de trabajo total. Si bien dicha cobertura es superior en alrededor de diez puntos porcentuales respecto de la observada en 1980, es similar a la registrada a mediados de los setenta. Ello se debe a que los niveles de cobertura entre los trabajadores independientes son bajos y han disminuido.

Según la información de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de Mideplan, la cobertura del sistema de pensiones entre la población mayor de 65 años se ha mantenido en torno al 76% entre los años 1992 y 2003. Sin embargo, las pensiones de carácter contributivo han disminuido su cobertura, siendo reemplazadas por las pensiones asistenciales no contributivas. En la práctica, junto a la nueva capitalización individual se construyó un sistema que mantiene en un largo período de transición (hasta 2030 para las cotizaciones y hasta 2050 para los beneficios) el pago de las pensiones a quienes jubilaron en el sistema antiguo o jubilarán de acuerdo a sus normas y el pago al momento de jubilar de un bono de reconocimiento de las cotizaciones realizadas en dicho sistema para los que se trasladaron al nuevo. Esto ha representado desde 1981 a 2003 un déficit promedio del orden de 5,7% del PIB (un 4,4% para las pensiones civiles).⁷⁶ A esto se agrega un esquema de “reparto”, no ya de asalariados activos a pasivos sino de contribuyentes a amplias categorías de pasivos que no obtienen la pensión mínima o que no han contribuido al sistema y obtienen una pensión asistencial, con un costo fiscal de 0,3% del PIB en 2005. Estas han pasado a cubrir del 7,7% al 18,6% del total de los adultos mayores.

A su vez, desde el abandono del sistema de pensiones por reparto y su reemplazo por uno de capitalización en 1980, ha permanecido una fuerte interrogante sobre la magnitud de las pensiones futuras en Chile. Estas dependen crucialmente de la densidad o estabilidad en el tiempo de las cotizaciones (siempre amenazadas por la pérdida temporal del empleo o insuficiente constancia de los autoempleados) y de la rentabilidad de los fondos. Según la Encuesta de Protección Social 2002, la relación años cotizados/años de historia laboral es de solo 51% para los trabajadores dependientes. Hasta ahora los fondos de capitalización han contribuido a reanimar el mercado de capitales (y a concentrarlo) y han mantenido una rentabilidad

⁷⁶ Según Alberto Arenas de Mesa (2004).

promedio relativamente satisfactoria (del orden de 10%), rentabilidad que disminuye si se considera los fuertes costos administrativos existentes.

Existe controversia sobre el peso presupuestario de largo plazo de la combinación de incertidumbres vinculadas al desempeño financiero de los fondos de pensiones, la evolución del mercado de trabajo y la densidad de las cotizaciones individuales a lo largo del ciclo de vida del trabajador, que gatillan las pensiones mínimas (con 20 años de cotizaciones al menos) y asistenciales (para personas sin derechos previsionales y con bajos ingresos). La actual combinación plantea además problemas de incentivos para la formalización del mercado de trabajo, como lo subraya la OCDE (2005).

Las proyecciones oficiales muestran que del total de la población adulta mayor el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% a 50% en 2020, y que alrededor de un 60% de los pensionados del sistema de AFP obtendría una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado. Por su parte, proyecciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) muestran que el 46% del flujo anual de nuevos pensionados del sistema de AFP entre los años 2020 y 2025 tendría una pensión inferior a la mínima y sin acceso a la Garantía Estatal, y que este grupo sería a razón de 65% compuesto por las mujeres mayores. Nótese que el esquema actual de AFP llevaría con el envejecimiento de la población inevitablemente a una caída de las pensiones, a un incremento obligado de las cotizaciones o a una edad de jubilación más tardía, como lo demuestra Arenas de Mesa (2004).

Si nadie cuestiona en Chile que la vulnerabilidad de las personas de edad que no pueden ya obtener ingresos requiere de algún sistema de pensiones básicas al margen de la contribución en la vida activa, tanto razones de equidad como la incertidumbre fiscal y el incentivo a la subdeclaración de ingresos en el contrato de trabajo o directamente a la informalidad de la relación laboral, justifican un cambio en el sistema actual.

El proceso de reforma en curso tiene estos antecedentes inmediatos, pero a la vez es parte de un más amplio debate sobre el sentido de los mecanismos de la seguridad social en las sociedades contemporáneas, marcadas por el cambio demográfico y las incertidumbres económicas.

1-. La seguridad social, los sistemas de pensiones y el ingreso básico universal.

En el siglo XX, el desarrollo de la *seguridad social* se constituyó en una respuesta central para mejorar el bienestar de los peor situados en la sociedad. Pero la experiencia demuestra que esta resultó por sí sola incompleta para ese fin. La multiplicación de las desigualdades y de las incertidumbres económicas, demográficas, ambientales y sociales a escala global ha dado lugar a la reafirmación reciente de la noción más inclusiva de *protección social*.

La seguridad social tradicional se define como una combinación de seguro social y asistencia social, en que el Estado provee transferencias de ingresos o acceso a bienes específicos que se relacionan con la ocurrencia de eventos no controlables asociados a *riesgos contingentes* que enfrentan los individuos como enfermedad, invalidez, vejez sin ingresos, desempleo.

El concepto de protección social es más amplio y cubre no sólo esquemas de base estatal de transferencias de ingresos basados tanto en el seguro social como en la transferencia de ingresos por carencia de recursos, o bien basados en derechos universales o de ciudadanía. También incluye el vasto mundo de las redes de ayuda familiar, los servicios sociales basados en el voluntariado y las iniciativas comunitarias de autoayuda de variado espectro, muchas de ellas sustentadas en prácticas de reciprocidad. Siguiendo a Standing (2004), director del Programa de Socio-Seguridad de la Organización Internacional del Trabajo, “si la seguridad social se refiere a ‘la gestión del riesgo social por o para el individuo’, entonces puede decirse que la protección social, que incluye a la seguridad social, se refiere también a la ‘protección de lo social’: solidaridad civil, gremial y social. Todo sistema de protección social puede concederle a la seguridad social un papel amplio o mínimo, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo de bajo ingreso nacional. La *seguridad socioeconómica* es aún más amplia. Además de abarcar la protección del ámbito social de transferencias y servicios, se refiere también a ‘la protección económica de lo social’, introduciendo la economía en la sociedad a través de estructuras de sistemas de regulación, protección y distribución que limitan la inseguridad social y económica, reducen las desigualdades y proporcionan pautas de oportunidades”.

La teoría económica convencional asume que los individuos son quienes mejor juzgan su propio bienestar. Sin embargo, se producirá una “ineficiencia en la asignación de los recursos” si, como ocurre con alguna frecuencia, los individuos subevalúan los beneficios personales que derivan del consumo de determinados bienes, vale decir si le atribuyen un mérito insuficiente, y en especial si no ahorran para precaverse de contingencias futuras de ausencia de ingresos o no se aseguran para cubrir eventos riesgosos, y mantienen una preferencia sistemática por el consumo presente.⁷⁷

El síndrome del “a mi no me va a ocurrir” se traduce en la insuficiente provisión de seguros personales para propio bien de los afectados frente a la posibilidad de accidentes inhabilitantes, de enfermedades graves o de insuficiencia de ingresos en la vejez, impidiendo en este caso que se reasigne los ingresos a lo largo del ciclo de vida total. Se trata de eventos que pueden ser juzgados como de improbable ocurrencia y/o cuyas consecuencias son demasiado lejanas en el tiempo -como la necesidad de ahorrar hoy para tener ingresos cuando ya no se esté en condiciones de trabajar- y que, sin embargo, de presentarse, pueden tener consecuencias catastróficas para los individuos imprevisores. Existen dos modos, no mutuamente excluyentes, de remover esta ineficiencia asignativa: a través de mecanismos compulsivos o mediante subsidios.

La compulsión implica usar la fuerza de la ley para obligar a las personas a proveerse de seguros contra la inhabilidad que provocan la enfermedad, los accidentes o la vejez. Muchos países establecen seguros obligatorios, a través de cotizaciones asociadas a todo contrato de trabajo como porcentaje de la remuneración, para garantizar ingresos en caso de eventual enfermedad, accidentes, invalidez o desempleo. Frente a eventos de este tipo, la sociedad suele no permanecer indiferente y declara de manera más o menos universal estos bienes *como preferentes* y de *consumo obligatorio*, suspendiendo la soberanía del consumidor para su propio bien, no siendo en este sentido una carga pública. Estas decisiones han dado lugar en la historia contemporánea a los llamados *Estados de Bienestar* o *Estados-Providencia*, cuyo origen se remonta a la Alemania de Bismarck hacia 1870.⁷⁸

⁷⁷ Para una descripción de la teoría de los bienes meritorios ver Stephen Bayley (1995).

⁷⁸ Ver al respecto Béatrice Majnoni d'Intignano (1993).

El subsidio se practica para los seguros de salud o las pensiones privadas a través de descuentos tributarios en países como EE.UU y Gran Bretaña.

Adicionalmente, el problema de ineficiencia asignativa se presenta en el caso de una oferta de seguros realizada en condiciones de *selección de riesgo* que los agentes privados practican en estos mercados: a ellos les interesa obtener el pago de primas de los individuos que tienen menos riesgo y desechar a los de más alto riesgo, o cobrarles primas sustancialmente más altas para maximizar sus utilidades, generando mercados incompletos. Pero se trata justamente de aquellos individuos a los que apunta primordialmente el consumo obligatorio del *bien preferente*, en este caso el seguro contra el riesgo. Asimismo, el comportamiento llamado de *riesgo moral*, es aquel que multiplica las conductas de riesgo en la medida en que se está cubierto por un seguro y la *selección adversa* es el proceso en el que los que tienen riesgos bajos y poca aversión al riesgo se sustraen de contratar pólizas de seguros, incrementando las primas que se cobra a los demás (Stiglitz, 2000). Ello induce a muchos gobiernos a garantizar el acceso universal a la protección frente a los grandes riesgos sociales y a establecer su producción o regulación pública para contener los costos que resultan de este tipo de comportamiento.

Quienes disponen en la vejez de suficientes activos propios con sus respectivos rendimientos no requieren de sistemas públicos de pensiones. Un sistema obligatorio de pensiones tiene el objetivo genérico de asegurar a los demás ciudadanos algún tipo de ingresos en la vejez y de modo específico unos ingresos de reemplazo (salario diferido) a quienes han vivido de su trabajo una vez que dejan de obtener ingresos salariales por retiro de la vida activa. Se obtiene así una redistribución intertemporal de los ingresos en el ciclo de vida y se otorga seguridad frente a la imposibilidad de prever el momento de la muerte. Se programa el uso de ahorros mediante la técnica de la renta vitalicia o se establece un vínculo colectivo entre generaciones, en la que la generación activa paga pensiones a la pasiva (Barr, 2004).

Los sistemas actuales de pensiones suelen incluir, simplificando, tres “pilares”.⁷⁹ El primer pilar, normalmente financiado con recursos

⁷⁹ Desde la perspectiva de la provisión se ha distinguido entre pensiones públicas, pensiones ocupacionales y pensiones personales. El informe del Banco Mundial *Averting the old age crisis* (1994) ha distinguido, desde la perspectiva de los beneficiarios, la pensión básica, la pensión basada en contribuciones obligatorias y el ahorro voluntario.

tributarios, no necesariamente basado en contribuciones previas, tiene el propósito de asegurar una pensión básica a quienes no tienen otros ingresos en la vejez. El segundo pilar, el sistema contributivo obligatorio, tiene dos objetivos propios: lograr la máxima *tasa de cobertura* posible del universo de asalariados y trabajadores independientes y lograr una *tasa de reemplazo adecuada* de los ingresos al momento de terminar la vida activa, suavizando la curva de la capacidad de consumo a lo largo de la vida, redistribuyéndola desde la edad productiva a la vejez. Un tercer pilar, el que incentiva tributariamente el ahorro voluntario, viene a complementar, con el esfuerzo individual adicional, los ingresos en la vejez. En este contexto, adquiere una relevancia creciente la discusión sobre el pilar solidario de los sistemas de pensiones como mecanismo de protección social.

La búsqueda de un reparto más equitativo de los ingresos que aquel que resulta de la posesión y uso de factores de producción y su rendimiento de mercado (y en especial de aquellos ingresos de capital apropiados con poca legitimidad por pocos individuos por herencia o mediante ventajas no económicas), ha dado históricamente lugar a diferentes políticas redistributivas. Sus modalidades son especialmente variadas según las sociedades y usualmente se construyen sobre una base agregativa en el tiempo, lo que confiere con frecuencia a estas políticas complejidades administrativas y coberturas parciales a veces inequitativas y suscita debates periódicos sobre su legitimidad, así como sobre su condición de eventual factor de distorsiones en la asignación de recursos y de ineficiencia económica.⁸⁰

Dos fuentes de ingresos públicos tienen, sin embargo, una especial consistencia económica y legitimidad ética respecto a la alternativa de su apropiación privada: las “rentas ricardianas”, distintas de la utilidad empresarial propiamente tal, provenientes de la explotación de los recursos naturales (y que tributariamente suelen tomar la forma de regalía⁸¹), y los recursos generados por ese bien público que es el avance tecnológico y del conocimiento, cuya plena apropiación privada tampoco tiene fundamento racional,⁸² y que tributariamente se expresan en parte en el impuesto a las utilidades. Es legítimo que estos recursos colectivos sean apropiados, al menos en una proporción, por la sociedad y distribuidos a agentes económicos distintos

⁸⁰ Ver Amartya Sen (2001).

⁸¹ David Nellor (1995).

⁸² Ver René Passet (2000), sin perjuicio del patentamiento que haga factible el incentivo a la realización de innovaciones y remunerere el gasto privado en Investigación y Desarrollo.

de quienes los posean privadamente. Nótese que no se emplea el concepto de *redistribución* para estos efectos (el procedimiento de transferir recursos ganados por unos individuos hacia otros individuos) sino el de *distribución* de recursos que pertenecen en propiedad a la sociedad en su conjunto.

Si la provisión de bienes públicos y la redistribución de ingresos son tareas públicas poco controvertidas (lo es más bien su magnitud), en una sociedad democrática tampoco debiera serlo que los recursos que en origen pertenecen a la colectividad sean distribuidos a la colectividad. El enfoque del *ingreso mínimo garantizado* originado en un *dividendo universal* plantea que estos sean distribuidos como recursos de subsistencia no condicionales: “dése a todos los ciudadanos un ingreso modesto, aunque incondicional, y déjenlo completar a voluntad con ingresos provenientes de otras fuentes”.⁸³

La adopción de un enfoque de este tipo supone avanzar de modo importante en la estrategia de mejoramiento de la protección social, especialmente relevante para quienes sufren de exclusión social y bajos ingresos.

2. Elementos para una reforma al sistema de pensiones en Chile.

Las personas de bajos ingresos, inferiores al 60% del ingreso mediano, son en Chile un 26% de la población y más de cuatro millones de personas, de acuerdo a la encuesta CASEN 2003. Del orden de 230

⁸³ Ver Philippe Van Parijs (2002), texto en el que además se describe el funcionamiento del sistema de ingreso ciudadano en Alaska, financiado por las regalías de acceso a los recursos naturales que dicho estado cobra. En palabras de René Passet: “Hemos comprobado la relación que existe entre la reducción del tiempo de trabajo, para la cual fue concebida la máquina, y la instauración de un ingreso equivalente al mínimo de subsistencia. Pese a su denominación (de ingreso ‘tecnológico’), no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad (...). Queda el factor tiempo, con el que el sistema se aliaría para quedar progresivamente instaurado. Porque si el dividendo universal representa el ideal que hay que alcanzar, puede no ser un acierto empezar la casa por el tejado (...). Esta progresividad a lo largo del tiempo, que tanto contribuye a la viabilidad del sistema, relativiza el interés concreto, inmediato del debate –fundamental, por el contrario, en el plano de los principios- que versa sobre el carácter universal o no universal de la renta mínima garantizada. Estamos hablando, insisto, de distribuir y no de redistribuir. Despunta el momento en que, en una sociedad donde la robótica llevará a cabo el trabajo, la renta universal se habrá convertido en la fuente principal de ingresos que cada cual podrá completar con otros ingresos procedentes de una actividad de libre acceso. El contrato de trabajo con plazo fijo, justamente denostado en el contexto de precariedad actual, se convertiría entonces en la modalidad normal que permita a cada parte –empleador o empleado- establecer temporalmente unos lazos profesionales”, op.cit.

mil hogares, con más de un millón de personas, pueden considerarse en situación de exclusión severa, con ingresos per cápita menores al 30% del ingreso mediano, es decir un 7% de la población.⁸⁴

Reducido a este segmento viene operando en Chile desde los años posteriores a 1973 y como parte del enfoque neoliberal de focalización extrema, el sistema de asignación familiar, de subsidio único familiar, de subsidio al agua potable y de pensión asistencial. Más recientemente, se estableció el programa Chile Solidario, concebido para que las familias con menores niveles de ingresos puedan “construir un puente hacia sus derechos” de un modo directo en su relación con el Estado, con un sistema de monitoreo de las situaciones familiares y de sus progresos, con flexibilidad en los instrumentos y prioridad en el acceso a los sistemas de apoyo social.⁸⁵ Sin embargo, el bono de protección familiar que las beneficia está limitado a 24 meses y es decreciente y de escaso monto.

Una ampliación sustancial de los mecanismos de protección social que mejore la situación de los sectores mencionados probablemente supondría una simplificación de la actual gama de mecanismos de transferencia de ingresos a los más pobres y definir una política de ingreso básico garantizado con dos mecanismos fundamentales, como suele ocurrir en los países con sistemas avanzados de protección: el primero concentrado en los niños (sobre la base de una prioridad valórica, con además alta rentabilidad social) y el segundo orientado a las personas de más de 65 años para asegurarles una vejez con un mínimo de dignidad.

El primer mecanismo debiera consistir en otorgar a cada hijo de las familias de menos ingresos un *subsidio a la infancia* hasta que se complete la educación media, a ser percibido por la madre y con la condición de asistir a la escuela, y ser de un monto sustancialmente mayor al actual Subsidio Único Familiar, que se propone sea sustituido por este mecanismo, junto al sustancial esfuerzo en curso de incremento del sistema de cuidado infantil y educación pre-escolar, así como de la alimentación complementaria infantil. Un subsidio a la infancia de 30 mil pesos mensuales para 1,4 millón de niños de familias en situación de bajos ingresos tendría un costo anual del orden de 0,7% del producto de 2006 y constituiría un incremento de ingresos significativo para las familias con niños más carenciadas.

⁸⁴ Estos cálculos se encuentran en Gonzalo D. Martner (2006).

⁸⁵ Ver Américo Ibarra y Gonzalo D. Martner (2006).

Un segundo criterio de homologación a las democracias sociales avanzadas debiera ser el de otorgar a los adultos mayores una *pensión básica garantizada*.⁸⁶ Esto, como se verá más adelante, es parte sustancial de la reforma propuesta por el gobierno a fines de 2006, que ha considerado pertinente sostener la necesidad de la adopción de un *sistema de pensión básica* (no contributiva y financiada con impuestos, aplicable a todos los residentes en el país durante el ciclo de vida activa exceptuando a los de más altos ingresos) como primer pilar solidario del sistema de pensiones, combinado con un sistema contributivo de capitalización individual reformado en tanto segundo pilar y con el sistema de complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) en tanto tercer pilar.

El total de pensionados de cargo fiscal en 2005 era de poco más de 1,7 millones de personas, de las cuales 223 mil eran pensionadas por discapacidad o enfermedad mental. Las pensiones mínimas beneficiaban a 526 874 personas en el sistema antiguo, con un costo total de 1.132 millones de dólares. Las pensiones mínimas beneficiaban a unas 50 550 en el sistema de AFP como complemento de la pensión capitalizada. Las pensiones asistenciales (que incluyen las pensiones por discapacidad y enfermedad mental) beneficiaban a 411 004 personas a inicios de 2006 y lo harán a 464 743 el año próximo, de acuerdo al presupuesto 2007, con un gasto equivalente a 542 millones de dólares. Nótese que esta cifra es inferior al gasto en pensiones de las FF.AA., cuyas pensiones promedio más que duplican a las pensiones promedio civiles.

⁸⁶ Siguiendo a Larry Willmore (2006), en base al sistema existente en Nueva Zelanda desde 1940, pero también en Bolivia y Ciudad de México más recientemente, y en general los sistemas de pensiones básicas existentes en múltiples países.

Cuadro 1
Pensionados 2005

	Nº	Gasto	Monto promedio	%PIB
		(Millones de US\$)	(US\$)	
Total pensiones	1.712.051			
1. AFP	329.530	-	-	-
2. Sistema antiguo				
<i>INP</i>	826.380	2.277	230	1,6
<i>Capredena</i>	98.679	924	781	0,7
<i>Depreca</i>	59.084	531	750	0,4
Total sistema antiguo	984.143	3.733	316	2,7
<i>(Mínimas)</i>	<i>(526.874)</i>	<i>(1.132)</i>	-	(0,8)
2. Asistenciales				
<i>Vejez</i>	175.143	-	-	-
<i>Invalidez</i>	189.922	-	-	-
<i>Deficiencia mental</i>	33.313	-	-	-
Total asistenciales	398.378	361	75	0,3

Fuentes: Superintendencias de Seguridad Social y de AFP y FMI.

Aunque el gobierno optó por proponer magnitudes mucho más modestas, como se describirá en la sección siguiente, cabe subrayar que si en Chile a todos los mayores de 65 años (1.290.181 personas en 2005 según el INE) se les pagase una pensión básica de 102 494 pesos mensuales (valor de la pensión mínima actual, desde mayo de 2006, para los mayores de 75 años, que debe ser la meta de la pensión básica universal de acuerdo al principio de igualdad de trato), entonces el costo de una pensión básica universal cuyo monto sea la hoy válida para los de más de 75 años, sería de unos tres mil millones de dólares, es decir un 2,1% del PIB de 2006 estimado por el FMI. Una pensión básica garantizada uniforme tiene el mérito de ser de muy simple administración y legibilidad colectiva (por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad me otorga como un derecho unos ingresos modestos para la vejez, financiados mediante una

contribución universal proporcional a los ingresos por los ingresos asegura la cobertura que se desee, incluye automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones, no estigmatiza a los beneficiarios y mantiene los incentivos para ahorrar para la vejez. Debiera reemplazar las actuales pensiones asistenciales y mínimas, y eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá a todo evento en la vejez y para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de sujetos a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias.

La homogeneización inmediata de ambas pensiones en base a la pensión mínima vigente para los mayores de 75 años (102 494 pesos) tendría un costo fiscal adicional de 0,6% del producto, llevándolo a 2,2% de este desde el 1,6% actual que representa financiar las pensiones asistenciales y la integralidad de las pensiones mínimas. Respecto al gasto actual, nuestra estimación señala un incremento de gasto del orden de 1% del PIB si se aplicara una pensión básica universal que incrementara la pensión asistencial así como todas las pensiones mínimas hasta el nivel de las que se otorga a las personas de más de 75 años. Si se quisiera otorgar esta pensión sólo al 60% más pobre de la población, entonces su costo sería de 1,3 % del PIB, es decir del orden de un 0,3% adicional del gasto actual en pensiones mínimas y asistenciales por vejez.

En el largo plazo, si se quisiera mantener un valor de la pensión universal proporcional a una fracción del PIB por habitante, el incremento del porcentaje de población de más de 65 años en la población total haría que el esfuerzo fiscal debiera también incrementarse. Nótese que en cualquier sistema el costo de las pensiones se incrementará con el envejecimiento de la población.

Cuadro 2
Proyección de Costo de Pensiones Garantizadas en Chile 2005-2050

100%	Pensión Universal/PIB/Hab (*)	% Pob+65 años	Costo en %PIB
2006	0,27	7,9	2,14
2025	0,27	12,9	3,48
2050	0,27	18,9	5,10
60%	Pensión Básica/PIB/Hab	60% Pob +65	Costo en %PIB
2006	0,27	4,8	1,28
2025	0,27	7,7	2,09
2050	0,27	11,3	3,06

(*) La pensión básica considerada para este cálculo es la pensión mínima vigente para mayores de 75 años, es decir de 102.494 pesos mensuales, que en 2005 representaba un 27% del ingreso promedio anual por habitante en dólares estimado por el FMI.

(*) La pensión básica considerada para este cálculo es la pensión mínima vigente para mayores de 75 años, es decir de 102.494 pesos mensuales, que en 2005 representaba un 27% del ingreso promedio anual por habitante en dólares estimado por el FMI.

En nuestras estimaciones, se trata de un monto que representa el valor de la pensión mínima para mayores de 75 años en 2006, equivalente a un 27% del PIB por habitante, cuyo costo sería del orden de 2% del PIB actual y de 5% del PIB de 2050, dado el fuerte incremento de la población de más de 65 años en la población total (proporción que pasaría de 7,9% en 2005 a 18,9% en 2050, de acuerdo a las estimaciones demográficas intermedias de Naciones Unidas). Si mantener una pensión garantizada universal es considerado demasiado oneroso, en el cuadro 2 se observa los valores para una pensión básica que abarque solo a un 60% de los más de 65 años (1,3% en 2006 y 3% del PIB en 2050). Otra opción más restrictiva sería la de mantener el esfuerzo fiscal como proporción del PIB en el largo plazo, disminuyendo en el tiempo aquella de la pensión básica como proporción del producto por habitante, mediante sólo una reajustabilidad por inflación, sin incremento del valor real de la pensión básica.

Este tipo de opciones y sus múltiples variantes posibles están llamadas a ser debatidas por el sistema político chileno, y sus costos

presupuestarios no son disruptivos de la dinámica económica: de hecho la más onerosa es apenas algo superior al gasto público promedio en pensiones civiles desde 1980.

Es también pertinente discutir sobre el tipo de financiamiento de un sistema de pensiones garantizadas como el señalado. Una opción distinta del sistema actualmente vigente es que este tipo de mecanismo sea financiado con un impuesto parejo a la renta específico para estos fines, combinado con un sistema contributivo reformado de *reparto provisionado* en tanto segundo pilar y con un sistema de capitalización individual como complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) en tanto tercer pilar.

Una *pensión universal (o básica, si se limita a una proporción de los adultos mayores)* *garantizada* uniforme tendría el mérito de:

- ser de muy simple administración y legibilidad colectiva (por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad me otorga como un derecho un piso modesto de ingresos para la vejez, financiados mediante una contribución proporcional a los ingresos de cada cual);
- asegurar un 100% de cobertura, o la proporción que se desee si no se quiere incorporar en el dispositivo a las personas más ricas;⁸⁷
- incluir automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones;
- no estigmatizar a los beneficiarios, en virtud del principio del aporte y beneficio universales;
- fortalecer los incentivos para ahorrar para la vejez.
- eliminar la incertidumbre para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de, como es hoy, estar sujeto a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias;

⁸⁷ Aunque dado que su aporte sería mayor que el beneficio no existe necesariamente una justificación para dicha exclusión. Para los mayores de 65 años más ricos la pensión universal podría en todo caso ser deducida ex-post al momento de la declaración de impuestos, evitando las complicaciones y costo administrativo de la elegibilidad de la asignación ex-ante según ingresos demostrados por debajo de un determinado límite.

- eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá en la vejez.

Se podrá argumentar que de este modo se desincentivaría el ahorro para la vejez, puesto que existiría un ingreso asegurado. En realidad, este esquema aminoraría los problemas de incentivo: en el margen, para complementar la pensión básica, todos estarían interesados en constituir ahorros adicionales asociados a la formalización contractual de las relaciones laborales o realizar ahorros voluntarios. Hoy, en cambio, para muchos no tiene sentido exigir un contrato al empleador, y de paso disminuir su remuneración líquida, al percibir que su pensión será la mínima legal, si tiene más de 20 años de cotizaciones, o directamente la asistencial, si no los tiene y su condición es de pobreza. Si además el potencial cotizante tiene algo de cultura financiera, constatará que el costo de administración (un sexto de los fondos descontados obligatoriamente del salario bruto) es en extremo elevado, lo que lo alejará también de la formalización contractual de su relación laboral.

3. Sustentabilidad de largo plazo de un sistema con pensión universal.

Los montos involucrados son en la etapa inicial inferiores, y en régimen de largo plazo equivalentes, como se señaló, al esfuerzo fiscal realizado hasta aquí para financiar la transición del sistema de reparto al de capitalización, reforma de fundamentos puramente ideológicos basados en una radicalidad neoliberal sin precedentes. No existe otro país en el mundo que haya hecho soportar a una misma generación el financiamiento tributario de las pensiones de sus padres y al mismo tiempo el financiamiento por capitalización de aportes de la propia: todas las naciones que han introducido mecanismos de capitalización individual lo han hecho *adicionalmente* a los esquemas de reparto o sustituyéndolos sólo en parte. Si Chile se adaptó en sus cuentas fiscales a esta situación (hasta 1990 a costa de romper en una ocasión la indexación por inflación de las pensiones y además con la consecuencia de una grave disminución del gasto en salud y educación), la legitimidad de hacerlo innovando en un esquema de transferencias redistributivo y eficiente es bastante mayor.

Frente al tema del envejecimiento (en el cuadro 2 se reseña la perspectiva hacia el 2050), en este nuevo esquema los ingresos de los no pensionados sólo caerían si cae el ingreso por habitante de

modo significativo.⁸⁸ En el caso que nos ocupa, si la pensión básica uniforme es p , el ingreso promedio que queda para el resto de las personas después de contribuir a financiar la pensión básica es w , entonces el ingreso por habitante y es un promedio ponderado de estos dos ingresos promedio, siendo los factores de ponderación la proporción de pensionados r y la proporción resultante de no pensionados $(1 - r)$ en la población total. Así:

$$y = r p y + (1 - r) w \quad (1)$$

Despejando, el ingreso promedio de los no pensionados es:

$$w = y (1 - r p) / (1 - r) \quad (2)$$

Supongamos que el ingreso por habitante y permanece constante, así como la pensión básica, pero que por envejecimiento demográfico crece r , es decir la proporción de la población elegible para la pensión básica, que es lo que nos preocupa.

¿Qué ocurre con w , el ingreso promedio de los no pensionados? La respuesta sorprendente es que de acuerdo a (2) *augmenta*, con cualquier aplicación numérica que incluya una pensión básica inferior al ingreso por habitante. La variable crucial en este ejercicio no es la tasa de dependencia de inactivos respecto a activos, sino el ingreso por habitante. Mientras la pensión no sea extremadamente generosa (superior al PIB por habitante), el envejecimiento de la población no creará serios problemas, a menos que el PIB caiga de modo importante.

A su vez, si el nivel de gasto sobre PIB se considera excesivo en el futuro, el ajuste puede hacerse disminuyendo la razón pensión básica/PIB por habitante o aumentando la edad a partir de la cual se entrega el beneficio.

Despejado este aspecto de viabilidad, se propone que el esquema de pensión básica garantizada sea financiado mediante un aporte porcentual parejo aplicado sobre los ingresos totales de los contribuyentes (y no solo sobre el ingreso salarial, como es la cotización, que es el más regresivo de los métodos de financiamiento, pues no considera los

⁸⁸ Ver Larry Willmore, op.cit.

ingresos del capital), fijado año a año en la declaración de renta de acuerdo al número de beneficiarios y el monto previsto del subsidio.⁸⁹ Ingresos adicionales para la vejez se obtendrían de la cotización obligatoria sobre salarios e ingresos de trabajadores independientes, así como del ahorro voluntario individual o colectivo.⁹⁰

En teoría, para un sistema contributivo obligatorio aplicar un modelo de capitalización individual o uno de reparto intergeneracional se justifica o no si el crecimiento proyectado de la masa salarial es inferior o superior al rendimiento proyectado de las cotizaciones capitalizadas (Blanchet, 1998).

En efecto, si la población que trabaja crece a la tasa n y los salarios crecen a la tasa s , entonces por cada peso de contribución obligatoria en edad de trabajar los trabajadores reciben en la vejez:

$$m = (1+n) (1+s) \tag{3}$$

El retorno sobre la inversión del sistema de reparto corresponde al crecimiento de la masa de cotizaciones salariales. Si i es la tasa de interés de los activos invertidos en capitalización, representando el retorno sobre la inversión de cada peso depositado en el sistema, entonces para el trabajador es mejor, aunque más riesgosa, la capitalización en caso que $i > m$, o es más conveniente el sistema de reparto si $i < m$.

Rentabilidades reales netas inferiores a 4% promedio anual empiezan a resultar críticas para el funcionamiento del sistema en Chile en materia de tasa de reemplazo.

Está también en juego el manejo de los riesgos financieros en el tiempo, que están muy desigualmente repartidos entre generaciones. Una crisis bursátil, por ejemplo, otorga la oportunidad de adquirir activos depreciados, lo que será beneficioso para los jóvenes que

⁸⁹ Sobre los fundamentos analíticos de las políticas de impuesto parejo-ingreso básico, ver Anthony B. Atkinson (1997).

⁹⁰ Estos planteamientos toman en cuenta la regla que Malinvaud (1998) define en los siguientes términos: "Ciertas prestaciones sociales cubren los riesgos a los cuales están expuestos los asalariados a raíz de su empleo; otros cubren riesgos a los cuales están expuestos todos los residentes y los cubren entonces a casi todos en el mismo grado. En rasgos gruesos, las prestaciones vinculadas al empleo deben abarcar los accidentes del trabajo, las pensiones más arriba del nivel mínimo y las pérdidas de salario por enfermedad o cesantía. La legibilidad del sistema de financiamiento recomendaría que las prestaciones vinculadas al empleo sean financiadas por cotizaciones asentadas en el empleo, es decir sobre la masa salarial, mientras las otras prestaciones serían financiadas por la tributación-paratributación sobre los hogares".

tendrán ganancias de capital en sus cuentas en el largo plazo, pero perjudicial para los que van a jubilar a corto plazo. No se produce en el actual sistema una mutualización de riesgos. A lo más se puede morigerar parcialmente el riesgo de quienes están por jubilar diferenciando diversos tipos de fondos (un mecanismo de este tipo se ha aprobado en 2002 en Chile), pero sin mutualización de riesgos mutuamente beneficiosa entre generaciones.

En este sentido, el sistema más cercano al óptimo es el que algunos autores denominan de *reparto provisionado*, que combina la capacidad del sector público de ser un sólido “asegurador intergeneracional” y la de beneficiar a las pensiones del rendimiento de la inversión de fondos, estableciendo reservas financieras para cubrir los beneficios comprometidos.⁹¹ El objetivo para los sistemas de reparto es evitar el riesgo de ajustar el gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población a través del incremento de las cotizaciones obligatorias y para los sistemas de capitalización la incertidumbre sobre la tasa de reemplazo. Fondos de este tipo existen en Suecia desde 1960 y en Canadá y Francia desde la década de 1990 para financiar estructuralmente (se utiliza solo el producto financiero del fondo) parte de las pensiones por reparto. Esto le permite al fondo canadiense proyectar una estabilización de las cotizaciones en 2,5 puntos menos que los necesarios en ausencia de reservas. El fondo noruego alimentado con los ingresos del petróleo, por su parte, busca suavizar las fluctuaciones de ingresos y al mismo tiempo acumular recursos para financiar los gastos futuros vinculados al envejecimiento, con la proyección de alcanzar 120% del PIB en 2020. Fondos de reserva existen también en Japón, EE.UU y otros países, con roles menos delimitados.

Un sistema de reparto *provisionado* de reserva se constituye, en ausencia de otros ingresos (normalmente provenientes de la venta de activos públicos o de otros ingresos excepcionales) mediante sobrecotización por un período de tiempo o bien programando una disminución de prestaciones con la contrapartida de pensiones complementarias financiadas por capitalización en tanto su rendimiento sea mayor al crecimiento de la masa salarial.

En Chile, la situación es la inversa. Se propone que, sin perjuicio de lo ya acumulado en las cuentas individuales y lo que pudiera seguir acumulándose sobre una base voluntaria, en un contexto de “tercer pilar” no obligatorio, la cotización obligatoria alimente un nuevo “se-

⁹¹ Olivier Davanne (1998).

gundo pilar”, un sistema de *reparto provisionado* que asegure una mejor combinación seguridad-rendimiento. El concepto aplicable sería que los trabajadores intercambien una parte de lo producido por sus activos financieros de alto rendimiento, pero riesgosos, contra derechos previsionales ciertos, o al menos situados en un rango de certeza.

El manejo de la provisión debe incluir reglas estables que permitan un alto grado de mutualización de los riesgos financieros entre diferentes categorías (género y niveles de ingreso) y entre generaciones. Un régimen de pensiones que otorga derechos ciertos y dispone de reservas importantes para garantizarlos concentra las ventajas del reparto (buena mutualización de los riesgos financieros) y los de la capitalización (si el rendimiento es más elevado que el crecimiento de la masa salarial en el largo plazo, con oferta de ahorro elevada). Analíticamente, esta modalidad es la más deseable desde el punto de vista del dilema riesgo-rendimiento.

Un sistema de pensiones contributivas menos incierto que el actual debiera, en plenitud de derechos previsionales adquiridos a lo largo de la vida activa mediante descuentos salariales obligatorios, apuntar a garantizar un porcentaje cierto del ingreso salarial percibido durante el desempeño profesional. Una meta a alcanzar, variable en base a la densidad de cotizaciones en la vida activa, en un nuevo sistema debiera ser obtener del orden de 70% de los salarios ganados al final de la vida, haciendo más justos para las mujeres y las personas de menos ingresos el modo de cálculo de las pensiones (recordemos que por construcción el sistema actual lesiona a las mujeres al establecer menos años de cotización obligatoria y permitir una menor pensión dada su mayor esperanza de vida) con formas de perecuación del cálculo actuarial entre géneros y niveles de ingresos, que también permita aproximarse a una tasa de reemplazo de 100% para las pensiones de viudez.

Se ganaría de este modo en un segundo pilar contributivo obligatorio una certeza hoy completamente inexistente sobre el valor futuro de las pensiones mediante el mecanismo de seguro intergeneracional descrito, a lo que contribuiría hacer obligatoria la cotización de los trabajadores independientes con más recursos, como en EE.UU y Canadá a través del cobro al momento del pago del impuesto a la renta (en 2003, solo un 24% de estos cotizaban esporádicamente en

una AFP, mientras un 65% de los independientes declaran ingresos al servicio de impuestos);⁹²

Lo propio ocurriría en el sistema de capitalización individual de tercer pilar:

- disminuyendo los costos de administración (con regulación de los gastos de búsqueda de afiliados, disminución de las barreras a la entrada a la administración de fondos del sistema, separando recolección de inversión y permitiendo la intervención en recolección del INP y Banco Estado, eliminando el giro exclusivo para las AFP y estableciendo un sistema de juntas de vigilancia de los administradores e inversores de los fondos con participación de los cotizantes, sin perjuicio de fortalecer el rol de la Superintendencia de AFP);
- eliminando la incertidumbre de las pensiones por retiro programado, que pueden dejar en precaria situación a los que agoten sus recursos acumulados.

4. El proyecto de diciembre 2006 del gobierno de Michelle Bachelet.

La Reforma Previsional plantea reestructurar el actual régimen civil de pensiones, creando un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y modificando el sistema de AFP en temas como la cotización obligatoria de trabajadores independientes, el cambio en el sistema de comisiones, en el seguro de invalidez y sobrevivencia y en la licitación obligatoria de la cartera de nuevos afiliados, entre otros temas⁹³.

Los principales beneficios de este nuevo sistema serán la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) y reemplazarán al actual programa de pensión asistencial y gradualmente al programa de pensión mínima garantizada. A dichos beneficios accederán, en régimen, hombres y mujeres, a los 65 años de edad, que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso (es decir, el 60% de la población de menores ingresos) y reúnan un período mínimo de 20 años de permanencia en el país, y de 4 de los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.

⁹² Ver Fabio Bertramou y Javiere Vasquez (2006).

⁹³ Esta sección está basada en la fundamentación del proyecto de ley enviado al Congreso Nacional el 15 de diciembre de 2006.

4.1. Nuevos subsidios.

a) *Pensión básica solidaria*

Una persona que cumpla con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias, que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio, y que no posee ningún otro tipo de pensión, el nuevo sistema le otorgará la Pensión Básica Solidaria (PBS), la que en régimen alcanzará a \$75.000 pesos el 2017.⁹⁴ El monto de la Pensión Básica Solidaria de invalidez será de igual valor al de la Pensión Básica Solidaria de vejez, representando el mismo monto tanto para invalidez parcial como total.

El Aporte Previsional Solidario, en cambio, complementará a las pensiones que el beneficiario, que cumpla los requisitos de acceso, perciba. Este beneficio decrecerá con el monto de las pensiones que se perciban, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior a \$200.000, cuando la reforma entre régimen.

b) **Subsidio a las cotizaciones de los Trabajadores Jóvenes**

El proyecto, por otra parte, propone crear un subsidio a las cotizaciones mensuales efectivas, durante las primeras 24 cotizaciones para los trabajadores jóvenes entre 18 y 35 años, de ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo. Este subsidio estará constituido por dos componentes: (i) un subsidio al empleador equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo, y (ii) un aporte a la cuenta de

⁹⁴ A contar del 1° de julio de 2008 y hasta el 30 de junio de 2009, la PBS de vejez y la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), ascenderán a \$ 60.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2009 y hasta el 30 de junio de 2010, la PBS de vejez y la PMAS, ascenderán a \$ 75.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2010 y hasta el 30 de junio de 2011, la pensión máxima con aporte solidario, ascenderá a \$ 100.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2011 y hasta el 30 de junio de 2012, la PMAS, ascenderá a \$ 150.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 45% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2012 la PMAS ascenderá a \$ 200.000. A partir de igual fecha y hasta el 30 de junio de 2013, accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 45% de menores ingresos. A contar del 1 de julio de 2013 y hasta el 30 de junio de 2015, accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 50% de menores ingresos. A contar del 1 de julio de 2015 y hasta el 30 de junio de 2017 accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 55% de menores ingresos. A contar del 1 de julio de 2017 accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 60% de menores ingresos.

capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto. De este modo, los trabajadores jóvenes que perciban el salario mínimo, alcanzarán una cotización total de hasta 15% de su remuneración en la cual existirá un incentivo a la contratación del 5% de su salario. Lo anterior permitirá alcanzar los siguientes objetivos: i) fomento del empleo juvenil, ii) mayor formalización y iii) aumento de la cobertura y de los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes.

c) Bonificación por hijo para las mujeres

Esta medida otorga el derecho a todas las madres a recibir el beneficio de una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, la que será depositada en su cuenta de capitalización individual a los 65 años de edad. La bonificación consistirá en que por cada hijo nacido vivo, la madre recibirá un aporte estatal equivalente a 12 meses de cotizaciones previsionales (al 10%) sobre el ingreso mínimo que se encuentre vigente en el mes de nacimiento del hijo. A este beneficio accederán todas las madres que se pensionen desde el 1 de julio de 2009. Dicha bonificación devengará una tasa de rentabilidad de un 4% real por cada año completo, contado desde el mes del nacimiento y hasta la edad de 65 años. En la transición, para los hijos nacidos con anterioridad al 1 de julio de 2009, se considerará el salario vigente a dicha fecha y el bono devengará intereses desde ese momento.

4.2. Modificaciones al sistema contributivo obligatorio de AFP.

a) Obligación de cotizar de los trabajadores independientes

Se establecerá la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando la actual discriminación entre trabajadores dependientes e independientes. Esto permitirá que los trabajadores independientes que efectúen sus cotizaciones obligatorias cuenten con cobertura del Seguro de Invalidez y sobrevivencia. El proyecto contempla un período de tres años contados desde la fecha de publicación de la ley, en los cuales no se hará efectiva la obligatoriedad de cotizar y se realizará un activo proceso de educación previsional. Una segunda etapa de transición contempla el cuarto, quinto y sexto años, contados desde la publicación de la ley, en la cual se establecerá la obligación de cotizar para pensiones, salvo

que la persona en forma expresa manifieste lo contrario. En este segundo período de transición, la obligación de cotizar se efectuará sobre el 40%, 70% y 100% de la renta imponible, en el cuarto, quinto y sexto años respectivamente. Desde el séptimo año los trabajadores deberán efectuar las cotizaciones obligatorias para pensiones que la ley establece sobre la totalidad de su renta imponible. Finalmente, a contar del décimo año entrarán en vigencia las disposiciones permanentes relativas a las cotizaciones de salud. La renta imponible del trabajador independiente será anual y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el Impuesto a la Renta, obtenida por el afiliado independiente en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto. El trabajador independiente deberá pagar mensualmente las cotizaciones de salud.

Para facilitar el cumplimiento de la obligación de cotizar para el trabajador independiente, este proyecto dispone que las cotizaciones obligatorias se paguen con cargo a las cantidades retenidas en conformidad a la Ley sobre Impuesto a la renta. Adicionalmente, este proyecto contempla la extensión a los trabajadores independientes del derecho a la asignación familiar y a afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación familiar.

b) Equiparación de la renta mínima imponible para trabajadores de casa particular

En la actualidad, los trabajadores de casa particular se encuentran afectos a un ingreso mínimo imponible inferior al del resto de los trabajadores. Esta situación les significa un importante perjuicio en la pensiones que finalmente perciben. Por lo anterior y sin perjuicio de lo establecido en el Código del Trabajo, el proyecto plantea que la remuneración mínima imponible para efectos de seguridad social de estos trabajadores, no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada, si ésta fuere inferior.

c) Separación del seguro de invalidez y sobrevivencia entre hombres y mujeres

La propuesta establece una comisión por concepto de seguro de invalidez y sobrevivencia, única para hombres y mujeres, cuyo valor se

determinará por el costo unitario del seguro para los hombres. Como es posible verificar que el costo unitario del seguro para las mujeres es sustancialmente menor que el de los hombres (producto, entre otras cosas, de menor siniestralidad), se autorizará la devolución de la sobreprima que pagarían las mujeres (diferencia entre la prima de hombres y mujeres) a su cuenta individual en forma de cotización.

d) Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad

En caso de nulidad o divorcio el juez competente, una vez que considere la situación en materia de beneficios previsionales y en la eventualidad que determine la existencia de un menoscabo económico del que resulte una compensación, podrá ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que deba compensar a la cuenta de capitalización del cónyuge compensado. De no existir dicha cuenta, el traspaso se realizará a una cuenta de capitalización voluntaria, que deberá abrirse a tal efecto. Dicho traspaso, no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio.

e) Pensión de sobrevivencia

Se propone eliminar las diferencias de género, incluyendo como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge no inválido y al padre soltero de hijos legalmente reconocidos que viva a sus expensas. Esta medida, permite eliminar un importante subsidio cruzado que se genera en el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia entre hombres y mujeres, el que subsiste durante toda la vida activa de los afiliados. Se estima que la inclusión de estos nuevos beneficiarios de pensiones de sobrevivencia aumentaría el costo del seguro de las mujeres en una cifra en torno a un 7,8%, creciendo levemente a medida que aumente la participación de la mujer en el trabajo remunerado. Se propone igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres.

f) Separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

Este proyecto de ley propone una modificación respecto del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS), que las Administradoras de Fondos de Pensiones deben contratar para cubrir los riesgos de invalidez y fallecimiento que afectan a sus afiliados. Específicamente, se propone que la licitación de este seguro sea realizada por todas las Administradoras en conjunto. Lo anterior, contribuirá a la obtención de un precio más competitivo para este seguro y permitirá aumentar la transparencia del Sistema a través de la difusión del costo efectivo del seguro. Asimismo, esta propuesta permitirá que las Administradoras se enfoquen en competir en base a variables relacionadas a la administración de las cuentas individuales y de los recursos de los Fondos de Pensiones, eliminando el incentivo a que aquellas discriminen a los afiliados de mayor siniestralidad, producto de que los costos de este seguro representan aproximadamente el 50% de los costos operacionales de las AFP. La propuesta contempla la realización de licitaciones independientes según el sexo de los afiliados. Esto permitirá, en la medida que las comisiones esperadas para las mujeres sean inferiores, generar un mayor aporte a las cuentas de capitalización individual de las mujeres.

g) Mayor responsabilidad de las Administradoras en la gestión de las inversiones

Con el objeto de hacer efectiva una mayor responsabilidad de las Administradoras en la gestión de los Fondos de Pensiones, se propone que las AFP establezcan formalmente sus políticas de inversión e informen al ente regulador y al público los lineamientos de éstas. Adicionalmente, se propone la obligatoriedad para las Administradoras de constituir comités de inversiones en sus directorios, lo cual permite dar una mayor formalidad a la gestión de las carteras previsionales.

h) Licitación para la administración de Cuentas de Capitalización Individual

Se propone que se realice una licitación anual para proveer el servicio de administración de cuentas de capitalización individual a los nuevos

afiliados al Sistema Previsional. En particular, se propone que los trabajadores que inician labores en un período de doce meses sean asignados a la Administradora que ofrezca la menor comisión por concepto de depósito de cotizaciones en el proceso de licitación. Se ha considerado la asignación obligatoria de los trabajadores que inician su vida laboral, dado que su bajo saldo acumulado, determina que la variable precio sea la más relevante al momento de seleccionar una Administradora de Fondos de Pensiones. Este grupo de afiliados tiene el tamaño suficiente para cubrir la escala mínima eficiente de operación de una nueva AFP. El mecanismo de licitación reduce los costos de comercialización, haciendo posible la entrada de nuevos actores a la industria y generando un mecanismo que facilita la elección de Administradora, tanto para los nuevos afiliados, quienes tienen un menor conocimiento relativo del Sistema, como para aquellos afiliados que decidan traspasarse de Administradora. Los afiliados deberán permanecer en la AFP adjudicataria durante el período que establezcan las bases de licitación, no pudiendo exceder éste de dieciocho meses. La obligación anterior no regirá en caso que el traspaso se realice a una AFP que ofrezca menores comisiones o cuando el traspaso se realice a una AFP cuya mayor rentabilidad respecto de la obtenida por la adjudicataria supere la diferencia de comisiones entre ambas. Asimismo, se establecen otras causales que permiten la salida de los afiliados asignados cuando la Administradora adjudicataria incurra en incumplimientos legales. La AFP adjudicataria debe cobrar un precio que no podrá ser superior al ofrecido durante el período establecido en las bases de licitación. Este precio se hará extensivo a todos los cotizantes de la AFP adjudicataria.

i) Modificaciones a la estructura de comisiones cobradas por las AFP

Se eliminan aquellas comisiones descontadas del saldo de las cuentas individuales de los afiliados, como la comisión fija por depósito de cotizaciones y la comisión por transferencia del saldo de la cuenta individual desde otra AFP, las que actualmente producen un disminución en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Adicionalmente, se eliminan las comisiones fijas que pueden cobrar las Administradoras, con el objeto de facilitar la comparación de comisiones por parte de los afiliados y pensionados.

j) Ingreso de nuevos actores a la industria de AFP

Se propone una modificación a la Ley General de Bancos, estableciendo la autorización para que estas entidades constituyan Administradoras de Fondos de Pensiones como sociedades filiales. La constitución de filiales AFP de giro único, por parte de bancos, abre el espacio para una mayor competencia, menores precios y desconcentración de la industria. Con el objeto de evitar que la participación de los bancos en la propiedad de las AFP tenga consecuencias indeseadas sobre el Sistema Previsional, se refuerzan las normas que buscan prevenir conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización de los servicios previsionales.

k) Modificaciones al límite de inversión en el extranjero

Se propone un aumento gradual del límite a la inversión de los Fondos en el extranjero, pudiendo llegar a un ochenta por ciento del valor de la suma de los Fondos de Pensiones de una misma Administradora. La fijación del límite en el exterior dentro del rango establecido en la Ley será facultad del Banco Central de Chile, tal como ocurre en la actualidad. La propuesta para la estructura del límite de inversión en el extranjero, consiste en el establecimiento de dos límites: uno global, para la suma de los Fondos de Pensiones; y uno para cada tipo de Fondo, siendo aplicable el mayor valor que resulte de ambos.

4. 3. Ampliación del Ahorro Previsional Voluntario.

A través de la ley N° 19.768, de 2001, se introdujeron modificaciones al ahorro previsional de carácter voluntario. La mencionada ley creó un marco regulatorio que permite a los trabajadores complementar su ahorro obligatorio, con aportes de naturaleza voluntaria que contemplan un beneficio tributario. Además, se permitió la participación de diversos actores del mercado de capitales para administrar dichos recursos, generando una fructífera competencia entre ellos en la oferta de este tipo de servicios financieros. Con el objeto de profundizar los mecanismos de ahorro previsional voluntario, este proyecto propone, en primer lugar, la creación de un mecanismo de ahorro previsional voluntario colectivo, a través del cual los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores. En segundo

lugar, se presenta una propuesta de perfeccionamiento en materia tributaria para el ahorro previsional voluntario individual, la que se extiende al ahorro previsional voluntario colectivo. Finalmente, se crea la figura del afiliado voluntario, cuyo objeto es ampliar la cobertura del Sistema de Pensiones a personas que realizan actividades no remuneradas. Todo lo anterior tiene como objetivo estructurar un pilar voluntario del Sistema de Pensiones más fuerte y con mayor cobertura en sectores medios de la población.

4.4. Institucionalidad Pública para el Sistema de Previsión Social.

Se refuerzan las capacidades del Ministerio del Trabajo y de la Subsecretaría de Previsión Social, para la supervisión, planificación y conducción del sistema. Esta Secretaría otorgará la asistencia técnica y administrativa a la Comisión de Usuarios y deberá administrar el Fondo para la Educación Previsional, destinado a apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión previsional. En el área normativa, se busca unificar, en una nueva institución pública -la Superintendencia de Pensiones-, la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto el sistema de pensiones solidarias así como los sistemas contributivo obligatorio y voluntario. Con ello se fortalece la capacidad de reacción de las instancias políticas encargadas de la toma de decisiones, y se facilita la gestión administrativa y la colisión de competencias. Adicionalmente, se crea un Consejo Técnico de Inversiones, el que deberá recomendar al ejecutivo la normativa específica sobre inversiones de los fondos de pensiones que administren las AFP. Se propone la creación del Instituto de Previsión Social (IPS), responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los Centros de Atención Previsional Integral que forman parte del IPS. Estos últimos estarán encargados de atender y de transmitir la información relevante para las decisiones que debe tomar el afiliado. Asimismo se creará el Instituto de Seguridad Laboral, el cual desempeñará las funciones referidas a la ley N°16.744, actualmente desempeñadas por el INP.

Con la creación de los Centros de Atención Previsional Integral, por su parte, se busca garantizar la prestación de servicios esenciales para el sistema previsional en materias de información para todos los usuarios, los que se busca sean de gran utilidad para los beneficiarios

al ser proporcionados de manera imparcial y sin conflictos de interés de por medio. Adicionalmente, los Centros de Atención Previsional Integral proporcionarán nuevos servicios vinculados con el Sistema de Pensiones Solidarias. Especialmente, en cuanto a informar al usuario sobre su situación previsional, recibir solicitudes de pensiones y de selección de modalidad de pensión, entre otras. También, mediante el acceso al Sistema de Información de Datos Previsionales, verificarán el cumplimiento de los requisitos que permiten acceder a los beneficios; su pago; y realizarán trámites vinculados al otorgamiento, modificación y cese de beneficios, que otorga el IPS en su calidad de continuador legal del INP.

4. 5. Normas sobre financiamiento fiscal.

Las fuentes de financiamiento fundamentales de la reforma serán: i) Recursos provenientes del Fondo de Reserva de Pensiones; ii) Liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el Sistema de pensiones antiguo. Esto es, disminución del déficit del sistema previsional antiguo y de los intereses devengados de los bonos de reconocimiento; iii) Recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico y, iv) En los años iniciales (la transición), mayores intereses por los activos financieros del Fisco. Asimismo, y con el objeto de consolidar un sistema que de cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el Sistema Previsional, la Dirección de Presupuestos elaborará anualmente un informe que contendrá las estimaciones de los estudios actuariales sobre los pasivos contingentes, derivados del pago de la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Provisional Solidario, y la Garantía Estatal a las Pensión Mínima en aquella parte que se mantenga en el periodo de transición al régimen del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias.

5. Consideraciones finales.

El proyecto gubernamental de reforma del sistema de pensiones en Chile da cuenta de varios de los principales desafíos originados en el sistema vigente impuesto en 1980, y en este sentido abarca una gran cantidad de aspectos. El principal es el nuevo “sistema de pensiones solidarias”. En efecto, se entregarían subsidios públicos

para asegurar que los que no tienen ningún recurso acumulado en el sistema contributivo accedan a una pensión de unos 75 mil pesos, beneficio que se mantendría de modo decreciente hasta extinguirse a partir de una pensión autofinanciada de 200 mil pesos. Recordemos que la pensión mínima para mayores de 75 años es actualmente de 102.494 pesos y la pensión asistencial es de 44.186 pesos para personas entre 65 y 70 años.

Según el miembro de la Comisión de Expertos que preparó la reforma, Axel Christensen (gerente de inversiones de Cuprum, en La Segunda, 13-10-2006) “la clave para entender los \$75 mil es que esa cifra representa un monto por encima de la línea de pobreza personal, al menos oficialmente (personalmente no sé como una persona puede vivir dignamente con ese monto)”: razonamiento honesto, distinto del de Salvador Valdés del CEP según el cual no hay que establecer la pensión básica más allá del porcentaje del salario medio calculado para los 75 mil pesos en 2025, es decir no más allá de \$ 52 500 de hoy, por que “dejaría atrás a otros pobres que no son viejos” y “sería injusto”. De más está señalar que un incremento de la pensión básica revaloriza el rol en las familias pobres de las personas de edad y se justifica en sí mismo: si se ha vivido la etapa activa en la pobreza, al menos se vivirá algo mejor en la vejez.

En todo caso, según Christensen “la comisión no llevó a cabo un análisis demasiado detallado de la implementación del nuevo pilar solidario, por falta de tiempo y porque es una decisión propia del Ejecutivo. Sí hicimos el ejercicio, documentado en el informe, de la alternativa de implementación **sin aumentar el gasto público actual en pensiones**. Así se llega a régimen en 2025” y agrega: “si se quiere adelantar la PBU, se requiere buscar fuentes adicionales de financiamiento: reducir otros gastos, aumentos de ingresos (por ejemplo, impuestos) o utilizar desde ya el superávit que se crea a partir del superávit fiscal”. Este es el punto crítico del debate: puede el país proponer a sus adultos mayores un mínimo mayor para todos en la última etapa de su vida. Hemos argumentado que esto es perfectamente factible, tanto en materia de cobertura (cuasi universalidad y no 60%), de monto (partir con la actual pensión mínima para mayores de 75 años y no con 60 mil pesos) como de oportunidad (partir del 2008 y no llegar a 75 mil pesos para el 60% el 2017). Esto es materia de decisión política y financiable, por ejemplo, pasando del criterio de 1% de balance fiscal estructural al de balance estructural, lo que no provocaría ningún problema macroeconómico mayor ni la discusión siempre difícil de una reforma tributaria.

Respecto al segundo pilar contributivo obligatorio, se incluye novedades como subsidiar las cuentas individuales de los trabajadores jóvenes y de las madres. Este subsidio fiscal al pilar contributivo no parece pertinente. El sistema contributivo debe reflejar las cotizaciones efectivas, sin lo cual se pierde transparencia y eficiencia, cuando no puede terminar siendo un simple subsidio a los dueños de AFP, que cobrarán -y por la experiencia conocida, se las arreglarán para cobrar mucho- por administrar fondos fiscales.

El esfuerzo por bajar las comisiones de administración incluye proposiciones interesantes de licitación colectiva de nuevos cotizantes, estableciendo una competencia “por el mercado” de cotizantes que pudiera beneficiarlos en ausencia de colusión entre las AFP. También se propone crear facilitar el ingreso de nuevos actores al sistema, aunque el Ministro de Hacienda compromete que el Banco Estado no ingresará al sistema, en un prurito ideológico neoliberal extraño para la actual coalición de gobierno, que en principio no le teme a la gestión estatal de la seguridad social. No se recoge las propuestas previas de separar las funciones de recaudación, administración e inversión de los fondos, lo que no va en el sentido de actuar con mayor drasticidad en la disminución de los costos de administración inusitados y parasitarios de las AFP. Recordemos que las utilidades de las AFP son más que sobrenormales.

Respecto a la incertidumbre sobre las pensiones futuras asociada por definición al sistema de capitalización individual, se menciona el problema pero no se propone sino hacer cálculos actuariales cada 5 años y apostar a una densificación de las cotizaciones y a un aumento del rendimiento, con lo que los chilenos cotizantes podrán seguir con la enorme incertidumbre que representa el sistema de capitalización individual. No se menciona además la necesaria restricción del sistema de retiros programados, que permite apostar a los pensionados respecto a cuando van a morir y en qué momento van a quedar en la calle.

El problema no es seguir apostando (de hecho no se cumplió en 25 años para nada los supuestos con los que se construyó el sistema en 1981) sino aportar más certezas al sistema. La situación tendría mucho que ganar en certidumbre si el sistema de capitalización se transformara en un sistema voluntario y si la contribución obligatoria se realizara en base a un sistema de reparto que diera certeza a la tasa de reemplazo de las pensiones en base a derechos constituidos por las contribuciones pasadas (aplicando ahí subsidios a las pensiones

de las mujeres en función de los hijos y del reconocimiento de su trabajo no remunerado), sin perjuicio de establecer un fondo de reserva capitalizado que otorgue respaldo a pensiones financiadas, por sobre el nivel básico, por los salarios actuales.

REFERENCIAS

Arenas de Mesa, A., “El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros”, *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 2004.

Atkinson, A. B., *Public economics in action. The basic income/Flat tax proposal*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

Barr, N., “La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado”, *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 2004.

Bayley, S. J. *Public Sector Economics*, MacMillan Press, Londres, 1995.

Bertranou, F.M. y Vasquez, J., “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”, Organización Internacional del Trabajo, OITNOTAS, n° 1, Santiago, marzo 2006.

Blanchet, D., “Le débat répartition-capitalisation: un état des lieux », *Retraites et Epargne*, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1998.

Davanne, O., “Eléments d'analyse du système de retraite français”, *Retraites et Epargne*, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1998.

Ibarra, A. y Martner, G. D., *Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario*, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile, Documento de Trabajo n° 1, Enero 2006.

Majnoni d'Intignano, B., *La protection sociale*, Les Editions de Falloix, Paris, 1993.

Malinvaud, E., *Les cotisations salariales a la charge de l'employeur*, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1998.

Martner, G.D., *Líneas de pobreza y programas de empleo social en Chile*, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile, Documento de Trabajo n° 3, Abril 2006.

Nellor, D., "Taxation of Mineral and Petroleum Resources", *Tax Policy HandBook*, IMF, Washington D.C., 1995.

OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE. Chile*, 2005.

Passet, R., ***La ilusión neoliberal***, Debate, Madrid, 2000.

Sen, A.K., *la desigualdad económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001 [*On Economic Inequality*, Oxford University Press, 1997].

Standing, G., "Globalización: las ocho crisis de la protección social", en Claudia Dañan (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Editorial Altamira, Buenos Aires, 2004.

Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York, 2000.

Van Parijs, Ph., "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI", en Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de cidadanía*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2002.

Wilmore, L., "Universal pensions for development countries", IIASA, Laxemburg, Mayo 2006.

World Bank, *Averting the old age crisis*, Oxford University Press, New York, 1994.

La actual Reforma del Sistema Previsional en Chile, desbarata el mito sobre la imposibilidad de transformar una de las "grandes" modernizaciones del gobierno dictatorial, que se realizó a partir de 1981 en un escenario en donde la ciudadanía, el movimiento sindical, los partidos políticos o el parlamento no podían expresarse. No existían las condiciones republicanas esenciales para debatir democráticamente las opciones frente a una de las reformas más sensibles para el futuro de la sociedad. Por medio de la publicación Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile, intentamos aportar a un análisis en profundidad sobre los antecedentes, contexto, propósito y límites de la reforma.

ROMPIENDO MITOS:

la reforma del sistema de pensiones en Chile

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG **40 años**
en **CHILE**