Globethics Repository



De modelo ejemplar a objeto de enmiendas [Exemplary model to object amendments]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Quiroga, Yesko
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 05:37:25
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218012

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 217, septiembre-octubre de 2008, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile

Yesko Quiroga

En 1981, la dictadura implementó una reforma radical al sistema de pensiones de Chile basada en la construcción de un esquema privado de capitalización individual. A más de 26 años de su lanzamiento, el sistema que tantos elogios cosechó en el mundo está lejos de dar los resultados previstos: aunque el nivel de cobertura es alto en comparación con otros países de la región, sigue siendo similar al que existía antes de la reforma y, al igual que el nivel de las pensiones, no parece haberse beneficiado del alto crecimiento económico del país, lo que genera desigualdades cada vez mayores. Por eso, el gobierno de Michelle Bachelet impulsó una ley que, sin alterar la esencia del sistema, incluyó un nuevo pilar solidario, una presencia más fuerte del Estado y cambios en el funcionamiento de las administradoras privadas.

La reforma previsional de la dictadura, 26 años después

Tres años después del golpe de 1973, la dictadura militar chilena encaró una reforma radical del sistema de pensiones. El objetivo era crear un régimen de capitalización individual de administración privada que reemplazara al sistema estatal de reparto. El nuevo sistema se implementó recién a fines de 1981 a través de un decreto-ley carente de toda legitimidad democrática[1].

Para justificar la reforma, el gobierno de Augusto Pinochet criticó duramente el sistema anterior. Los problemas realmente existentes se mezclaron con

Yesko Quiroga: politólogo, actualmente es representante de la Fundación Friedrich Ebert en Chile.
Palabras claves: sistema de pensiones, reforma, solidaridad, Chile.
1. Decreto-ley Nº 3500, 1980, disponible en <www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/Decreto-Ley-3500.pdf>.

argumentos de naturaleza ideológica. Se adujo, por ejemplo, que el bajo nivel de las pensiones y las crecientes dificultades de financiación en una serie de cajas de compensación paralelas eran problemas inherentes al sistema, cuando en realidad eran causados por parámetros específicos que podían corregirse sin una reforma integral. Jaime Ruiz Tagle, miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional creado por Michelle Bachelet, llega hoy a la conclusión de que una reforma parcial del sistema de reparto era perfectamente factible[2]. Sin embargo, la reforma total encarada por la dictadura hizo que, a partir de 1982, todos los trabajadores en relación de dependencia fueran ingresados compulsivamente al nuevo sistema privado y obligados a adherir a alguna Administradora de Fondos de Pensión (AFP). Las únicas excepciones fueron los integrantes de las Fuerzas Armadas y los Carabineros, además de algunos pocos aportantes que en el momento del traspaso permanecieron en el antiguo sistema de reparto.

Hasta hace apenas seis años, los críticos del modelo previsional chileno aún remaban contra la corriente. El sistema de capitalización individual obligatorio era propagado internacionalmente como un ejemplo exitoso, a partir de la convicción compartida –no solo en Chile– de que el mercado es capaz de asegurar resultados óptimos también en el sector previsional. Sin embargo, la realidad actual muestra una cara radicalmente distinta. Ninguna de las metas planteadas entonces pudo ser alcanzada.

Gastos sociales. El traspaso del antiguo régimen de reparto al nuevo sistema continúa generando hasta hoy enormes gastos de transición. Entre 1981 y 2004, el déficit del sistema previsional público, generado por la continuación del pago de pensiones del sistema antiguo, el reconocimiento de derechos adquiridos en ese sistema y su traspaso a los fondos de pensiones privados[3] y el pago de pensiones asistenciales para personas carentes de recursos, como así también por los subsidios garantizados para alcanzar la pensión mínima, ascendió, en promedio, a 4,7% del PIB[4], si bien este ascenso ha tendido a la baja. A este porcentaje se le sumaron gastos del orden de aproximadamente 1,3% del PIB para financiar el déficit de las cajas

2. Jaime Ruiz Tagle P.: «Logros y deficiencias del nuevo sistema de pensiones en Chile: 1981-2005», FES, Santiago de Chile, 2005, p. 1.
3. «Bonos de reconocimiento».
4. Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: «El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Informe Final», Anexo 4, Presidencia de la República, Santiago de Chile, julio de 2006, <www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/InformeFinal/Anexo4.pdf>.

de pensiones de las Fuerzas Armadas y los Carabineros. Estas cifras son claramente mayores que el déficit que se registraba en 1980 –alrededor de 1,8%–, antes de que la reforma entrara en vigor. Entre 1996 y 2006, más de un cuarto del gasto público, incluido el traspaso de recursos a los fondos de pensiones privados, se destinó al sistema previsional[5].

Grado de cobertura y densidad de aportes. A fines de 2007, la población de Chile ascendía a 16,7 millones de personas, de las cuales aproximadamente ocho millones estaban afiliadas a las AFP. Se consideran afiliadas todas aquellas personas que hayan efectuado al menos un aporte durante su vida, es decir que el cálculo incluye a quienes ya no se encuentran insertos en el mercado laboral. Es por eso que resulta más adecuado considerar el número de aportantes, que asciende a 4,37 millones[6]. La población económicamente activa de Chile ronda los siete millones de personas. Esto significa que alrededor de 62% de la población activa aporta a un fondo de pensiones privado[7], mientras que otro 3,7% continúa aportando al sistema antiguo[8]. La cobertura, entonces, alcanza a dos tercios de la población. Según datos oficiales, es la más alta de América Latina. Además, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, la cobertura abarca a un porcentaje comparativamente mayor del sector de menores ingresos[9].

Sin embargo, este buen posicionamiento respecto de otros países latinoamericanos queda relativizado si se tiene en cuenta que, después de más de un cuarto de siglo, la extensión de la cobertura no aumentó en comparación con la vigente en 1975, pese a que desde 1990 el ingreso per cápita del país se incrementó más de cuatro veces. Aún al día de hoy, más de un tercio de la población activa sigue careciendo de cobertura previsional contributiva; esto vale sobre todo para los trabajadores autónomos[10].

Al mismo tiempo, los datos acerca de la cobertura total reflejan apenas una parte de la realidad, pues los afiliados a las AFP aportan solo en forma esporádica, con las consecuentes «lagunas previsionales» que ello genera.

5. Fuente: Dirección de Presupuesto: «Estadísticas de finanzas públicas 1997-2006», julio de 2007, <www.dipres.cl/fr_presupuesto.html>.
6. Fuente: Superintendencia de AFP, diciembre de 2007. De esta cifra, apenas 37% eran mujeres.
7. Fuente: Series del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la Superintendencia de AFP.
8. Alrededor de 158.000 personas aportan a la caja previsional pública (INP) y 103.000, a las cajas de compensación de los Carabineros (Dipreca) y de las Fuerzas Armadas (Capredena).
9. Datos comparativos en Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., cap. 3, p. 29 y ss.
10. Entre 1986 y 2006, alrededor de 27% de la población activa. Fuente: INE: Encuesta de empleo en Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., cap. 3, p. 39.

La densidad de aportes promedio es de alrededor de 52% de la vida laboral. Además, se registran diferencias de género muy claras: mientras que la densidad de aportes de los hombres asciende a casi 60%, la de las mujeres es inferior a 44%[11]. Un cuarto de los afiliados efectúa aportes por un periodo que llega apenas a 24% de su vida laboral y solo 30% de los afiliados alcanza el 80% de densidad de aportes, que fue el nivel supuesto cuando se inició la reforma.

Prestaciones y montos de las pensiones. En 2007, el Estado chileno pagó alrededor de 68% de todas las pensiones[12]. De estas, 1.400.000 pensiones, más de un tercio, corresponden a pensiones de vejez provenientes de derechos adquiridos en el antiguo sistema de reparto, 30% fueron pensiones asistenciales[13], financiadas a través de la recaudación fiscal y otorgadas estrictamente según criterios de pobreza. Dos tercios de las pensiones estatales (excluyendo las pensiones asistenciales) las perciben mujeres, aunque ellas reciben apenas 61% de las prestaciones de los hombres[14].

A fines de 2007, el sistema previsional privado pagó 642.000 pensiones, dos tercios de las cuales correspondían a pensiones de vejez. Apenas 34% de todas las pensiones privadas son percibidas por mujeres. La mayor parte de las pensiones se financia, al menos parcialmente, con los recursos que el Estado transfiere a las AFP en calidad de bonos de reconocimiento. Estos equivalen a los aportes que los afiliados efectuaron antes al sistema público, más un ajuste de alrededor de 4% anual. Teniendo en cuenta este dato, sobre la base del monto de las pensiones que se pagan actualmente no pueden definirse ni las prestaciones actuales de las cajas privadas, ni las futuras.

El sistema privado ofrece dos modalidades de retiro[15]. Por un lado, la persona puede optar por el retiro programado y percibir una renta temporal calculada sobre la base del capital acumulado, la expectativa promedio de vida y la rentabilidad anual de su fondo. En caso de que el capital acumulado

11. Ibíd., pp. 35-39.
12. En total, 2.049.449 en pensiones de vejez, invalidez, viudez, orfandad y pensiones asistenciales. Fuentes: cifras para las AFP para diciembre de 2007, Superintendencia de AFP, <www.safp.cl>; para las prestaciones estatales 2006, Superintendencia de Seguridad Social, <www.suseso.cl>.
13. Los montos de las pensiones asistenciales (Pasis) eran, en marzo de 2008, de entre 106 y 123 dólares.
14. INP: *Anuario estadístico 2006*, <www.inp.cl/Documentos/Anuario_2006/>.
15. Según Alexis Guardia B.: «Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma» en Y. Quiroga y Jaime Ensignia: *Rompiendo mitos. La reforma del sistema de pensiones en Chile*, FES, Santiago de Chile, 2006, p. 27, y la Superintendencia de AFP, <www.safp.cl>.

se agote y las prestaciones resulten menores que la pensión mínima, la persona puede solicitar la garantía estatal de pensión mínima –siempre que haya contribuido como mínimo 20 años– o, en su defecto, una pensión asistencial. Otra alternativa, dentro de esta misma modalidad, consiste en entregar el capital acumulado a una empresa de seguros, que garantiza una renta vitalicia descontando previamente su comisión. La segunda modalidad consiste en adelantar la edad de retiro y percibir una pensión anticipada, siempre y cuando el capital acumulado permita generar una pensión que supere el 61% de los ingresos de los últimos diez años y resulte 30% más alta que la pensión mínima de vejez vigente.

En cuanto al monto promedio de las pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez en ambos sistemas, estas rondan los 352 dólares en el caso de las AFP y los 415 dólares en el sistema estatal[16]; la diferencia es de 18%. También hay una diferencia notable en el caso de las pensiones de vejez puras. En las AFP, estas rondan los 337 dólares (410 si se incluyen los retiros adelantados); en el sistema estatal, en cambio, el monto asciende a unos 510: la diferencia trepa a 51% o a 25% si se incluyen los retiros adelantados. Pero en el sistema estatal también hay un 80% de pensionados con haberes por debajo de los 370 dólares, mientras que alrededor de 9% de las pensiones de vejez estatales ascienden a unos 1.177 dólares en promedio. Se trata, sobre todo, de miembros de las Fuerzas Armadas[17] y de Carabineros[18], para quienes la dictadura mantuvo el antiguo sistema de reparto con dos cajas de compensación.

De este modo, la promesa formulada al momento de lanzar la reforma en el sentido de que el monto de las pensiones privadas ascendería a 80% de los últimos ingresos percibidos no se cumplió. De acuerdo con cálculos del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, los hombres que se retiren entre 2020 y 2025 percibirán pensiones cuyo monto rondará el 51% de sus ingresos; en el caso de las mujeres, el monto será de apenas 28%. Pero no solo son enormes las diferencias entre sexos sino también las que se registran entre distintos niveles educativos: mientras que los hombres que tienen un título universitario pueden llegar a percibir incluso 110% de sus ingresos anteriores, en el caso de las mujeres con estudios primarios el monto apenas llega a 11%[19].

16. Cálculos realizados sobre la base de los datos de la Superintendencia de AFP (2007) y la Superintendencia de Seguridad Social (2006).
17. Alrededor de 100.000 personas (incluidas las pensiones de viudez, orfandad e invalidez).
18. Alrededor de 60.000 personas (incluidas las pensiones de viudez, orfandad e invalidez).
19. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., cap. 3, p. 62.

Paralelamente, el aumento de la expectativa de vida hará que en el futuro las pensiones sigan bajando. De acuerdo con proyecciones oficiales, las pensiones puramente contributivas de 66% de las personas nacidas entre 1956 y 1961 estarán por debajo de los 154 dólares y las de 20% rondarán los 300. A su vez, de acuerdo con proyecciones efectuadas para el periodo comprendido entre 2020 y 2025, el porcentaje de personas cuyas pensiones contributivas se encuentren por debajo de la pensión mínima[20], sin tener por ello derecho a un subsidio, alcanzará a 46%. En el caso de las mujeres, la cifra treparía a 61%[21]. Y esto es así porque las prestaciones estatales solo se otorgaban a aquellas personas que habían aportado durante 20 años a alguno de los fondos de pensiones privados y, sin embargo, no llegaron a acumular el capital suficiente como para financiar una pensión mínima. Como su densidad de aportes es insuficiente, apenas 2% de los pensionados está en condiciones de acceder a un subsidio para incrementar la pensión autofinanciada hasta alcanzar el nivel de la pensión mínima.

Desarrollo de los fondos de pensiones. El monto de las pensiones es tan bajo debido, entre otras cosas, a los elevados gastos administrativos, que tras los descuentos del seguro de invalidez y de sobrevivencia[22] ascienden, en promedio, a 4% de los aportes efectuados[23]. Por mantenimiento de los fondos, en cambio, no se cobra ninguna comisión. Debido a la cantidad de comisiones fijas adicionales que deben afrontar, quienes terminan cargando con mayores costos son, sobre todo, los trabajadores de bajos ingresos en relación de dependencia. Ellos prácticamente no obtienen tasas de retorno positivas. Tras comparar 14 sistemas previsionales en América Latina, Mesa-Lago llega a la siguiente conclusión: mientras que en las AFP los gastos administrativos ascienden a 20%, en el caso de las cajas de pensión públicas la cifra ronda apenas el 3,5%[24].

Las AFP anunciaron oficialmente que, desde el inicio del nuevo sistema, sus inversiones obtuvieron una tasa de retorno promedio de 10%. Este porcentaje, sin embargo, está fuertemente influido por las tasas de crecimiento extremadamente altas registradas durante los primeros años. Si se tienen

20. La pensión mínima ronda los 96.000 pesos (210 dólares) para los menores de 70 años, 105.000 pesos (230 dólares) para las personas de hasta 75 años y 112.000 pesos (246 dólares) para los mayores de 75 (marzo de 2008).
21. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., cap. 3, gráfico p. 63.
22. Del orden de alrededor de 1% del salario bruto.
23. Dependiendo del fondo, entre 12,4% y 12,9% del sueldo bruto.
24. Según Ministerios de Trabajo y de Hacienda: *Informe de diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional*, Tema 3: «Competencia en la industria de AFP», Santiago de Chile, s.f., p. 4.

en cuenta las comisiones que cobran las AFP y el hecho de que en los últimos diez años la tasa de retorno de las inversiones tuvo una tendencia a la baja, aunque en ese mismo periodo se registró un crecimiento constante de los volúmenes, la rentabilidad real de las inversiones de los afiliados a las AFP se sitúa entre 4,5% y 6,5%, porcentaje que, para la situación económica de Chile, resulta más bien modesto[25]. Luego de hacer un cálculo extensivo que abarca el periodo comprendido entre 1990 y 2005, el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda) concluye que la rentabilidad fue de apenas 3,5%[26].

Pero la rentabilidad de las AFP, en tanto entidades orientadas a obtener ganancias, siempre se mantuvo en un nivel mucho más alto que la de sus instrumentos de inversión. Según los parámetros europeos, las AFP resultaron –para quienes las manejan– una mina de oro, cuyas ganancias se mantuvieron claramente por encima de las del sector financiero, excepto en 2006. Entre 1991 y 2004, la rentabilidad del capital propio se mantuvo alrededor de 27%. Incluso en el peor año, 1996, rondó 16,8%[27]. De acuerdo con otras bases de cálculo, entre 2000 y 2003 la rentabilidad fue superior a 50%[28].

Al mismo tiempo, se produjo un proceso de concentración muy fuerte. A mediados de 2007, los activos del sistema de capitalización alcanzaron los 100.000 millones de dólares, una cifra equivalente a 70% del PIB. De las 22 AFP que aún existían a comienzos de la década del 90, solo sobrevivieron seis. En los hechos, constituyen un oligopolio. Las tres AFP más grandes concentran a 79% de los afiliados y 80% de los activos administrados. En virtud de su participación en las empresas, los grupos que controlan las AFP tienen un inmenso poder económico y político. Por otro lado, la clase trabajadora organizada no tiene ninguna incidencia en la administración del dinero invertido.

25. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., cap. 3, p. 55 y ss. Cf. A. Guardia: «Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma», cit., p. 40 y ss.
26. Cenda: «Factibilidad y necesidad de restablecer gradualmente un pilar previsional de reparto para otorgar pensiones, definidas a la clase media», Santiago de Chile, 2006, p. 27. Sin embargo, la comisión presidencial no se guió por esos datos, con el argumento de que la rentabilidad a largo plazo es muy difícil de calcular. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., cap. 3, p. 58.
27. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., cap. 3, p. 51 y ss.
En el año 2007, de acuerdo con la Superintendencia de AFP, fue de alrededor de 24%.
28. Salvador Valdés Prieto: «Para aumentar la competencia entre las AFP» en *Estudios Públicos* Nº 98, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2004, p. 116.

Un balance de la reforma

Después de 26 años, las promesas que acompañaron la implementación del sistema previsional privado en Chile no pudieron cumplirse: no hay ninguna evidencia que permita suponer que en un tiempo razonable se pueda lograr que las pensiones ronden el anunciado 80% del último salario. Esto se debe al bajo nivel de sueldos y salarios, a la irregularidad de los aportes y a los elevados gastos de administración de las AFP. Además, el aporte de 10% de la remuneración bruta resulta demasiado escaso porque no permite acumular un capital suficiente como para garantizar una pensión digna para la mayoría de la población. A esto se agrega que las mujeres resultan sistemáticamente desfavorecidas. Por otra parte, el grado de cobertura previsional relativamente elevado que posee Chile en comparación con otros países de la región ya existía antes de la reforma y, hasta el día de hoy, su principal garante sigue siendo el Estado. El alto crecimiento de la economía no se tradujo, tal como se esperaba, en una extensión equivalente de la cobertura. Finalmente, el ejemplo de Chile tampoco ha confirmado el supuesto de que un sistema de capitalización genera menores gastos sociales que un sistema de reparto.

Incluso el Banco Mundial, otrora importante impulsor de los fondos de capitalización[29], llegó a la conclusión de que un sistema diseñado fundamentalmente sobre la base de pensiones financiadas con aportes privados no está en condiciones de garantizar retiros dignos para parte importante de la fuerza de trabajo. Sin embargo, los expertos coinciden en que, si la situación ocupacional se mantiene, el sistema sí puede garantizar pensiones suficientes para los trabajadores calificados de mayores ingresos. Pero incluso ellos hubieran podido obtener rendimientos esencialmente mejores en Chile si los gastos de administración y el extraordinario margen de ganancia de las compañías hubiesen sido menores.

Así, la experiencia chilena indica que, incluso en condiciones positivas, un sistema previsional privado basado exclusivamente en la capitalización individual produce –y reproduce– perdedores sociales. De estos, los más afectados son las mujeres y, en general, los asalariados, que a causa de la estructura del mercado de trabajo suelen arrastrar inmensas lagunas

29. José Ignacio Antón Pérez: «Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica» en *Revista de Economía Mundial* Nº 14, 2006, pp. 197-227. La argumentación fundamental del Banco Mundial para implementar fondos de pensiones privados se encuentra en Banco Mundial: *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Banco Mundial, Washington, DC, 1994.

previsionales en su vida laboral. A los fines de crear seguridad social, el sistema resulta ineficiente para la mayoría de la población ya que, al carecer de elementos solidarios, contribuye a que se produzca una mayor concentración de los ingresos. Por ejemplo, la tarea de educar a los hijos, de vital importancia para la sociedad, no se recompensa, sino que se castiga con pensiones más exiguas. Lo mismo sucede con la desocupación más prolongada o más frecuente, un fenómeno que, en una época globalizada en la que reina la flexibilidad del mercado laboral, sustituye cada vez más una cotización constante a lo largo de toda la vida laboral.

Finalmente, los perdedores terminan siendo todos aquellos cuyo nivel de remuneraciones solo les permite hacer aportes magros. Esta situación lleva a que el Estado tenga que ocuparse de brindar una red de contención que garantice un estándar social mínimo, lo que le genera gastos cada vez mayores. Sin embargo, sin la acción estatal en este ámbito se produciría un dramático incremento de la pobreza en la vejez.

La reforma a la reforma

Aunque en la práctica el sistema de capitalización ha conseguido cierta aceptación, sigue siendo impopular[30] y está expuesto a críticas cada vez más fuertes en los últimos años. En la campaña electoral de 2005, todos los partidos incluyeron en sus programas la bandera de la reforma. En este marco, rápidamente resultó evidente que el Estado debía asumir su papel de garante de un sistema de seguridad social. Por eso, el gobierno de Michelle Bachelet se propuso firmemente la meta de comenzar a construir un sistema mixto antes de que finalizara el periodo legislativo. En un primer momento, la presidenta apuntó a la construcción de consenso social entre fuerzas sociales, económicas y políticas. Para ello convocó a un Consejo Asesor, que al cabo de tres meses y medio presentó los resultados de su trabajo.

Un pilar solidario[31]***.*** El informe presentado por el Consejo sirvió de base para el proyecto de ley que el gobierno presentó en el Congreso a fines de 2006. El proceso legislativo concluyó en enero de 2008 tras un año de debate y algunas modificaciones. El elemento más significativo de la reforma es la introducción de un pilar solidario, aunque no universal, que se financia

30. Apenas 13% de la población está conforme con el sistema. Ver Regina Clark: «La reforma pendiente con el derecho a la seguridad social» en Y. Quiroga y J. Ensignia (eds.): ob. cit., p. 70.
31. Ver Presidenta Michelle Bachelet, Mensaje Nº 558-354; Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social: «Reforma Previsional. Chile valora tu vida. Manual informativo», Santiago de Chile, 2008; Ley Nº 20.255 del 11 de marzo de 2008.

completamente a través de ingresos públicos y reemplaza a los programas estatales de subsidios para alcanzar la pensión mínima y a las pensiones asistenciales que existían anteriormente.

Las prestaciones solidarias están conformadas por una pensión básica, una pensión por invalidez, subsidios a las pensiones y una bonificación por hijo. La pensión básica solidaria, que se otorga a partir de julio de 2008, asciende a 135 dólares y, a partir de julio de 2009[32], llegará a unos 169; es decir, entre 34% y 56% por encima de las pensiones asistenciales actuales. Estas se otorgan de manera restrictiva y en función de la edad, pero se encuentran entre 22% y 33% por debajo de la pensión mínima nacional. Los beneficiarios son personas de más de 65 años cuyas familias se encuentren dentro del 40% más pobre de la población y que no puedan acceder a una pensión. Es decir, no se trata de una pensión universal, sino destinada solo a aquellas personas que se ubican por debajo de un determinado nivel de pobreza. Luego el universo de beneficiarios se va ampliando en forma anual hasta que, para 2012, alcance a 60% de la población. Con idénticas condiciones y prestaciones se implementará una pensión solidaria de invalidez.

Está previsto que 60% de las pensiones solidarias recaiga sobre mujeres. Al mismo tiempo, se implementaron subsidios a las pensiones contributivas para aquellos casos en los que estas se encuentren, en principio, por debajo de los 154 dólares. El monto máximo para poder tener derecho a un subsidio irá elevándose paulatinamente hasta alcanzar unos 562 dólares[33] en 2012. Una pensión generada por aportes que hoy ascienda a, por ejemplo, 177 dólares, se habrá incrementado en 64% en 2012. Estos subsidios también están dirigidos al 60% más pobre de la población mayor de 65 años. Como comparación, cabe señalar que, en la actualidad, el salario mínimo ronda los 308 dólares. También se incrementarán por medio de subsidios todas las pensiones por invalidez privadas existentes para que se equiparen al monto de la pensión solidaria, siempre que los beneficiarios aún no hayan alcanzado los 65 años de edad. Todas las prestaciones se ajustarán periódicamente en función de la inflación.

El oficialismo calcula que, para el año 2012, 1.300.000 personas percibirán prestaciones provenientes del sistema solidario. Lo que se hizo fue anular el requisito de contar con una cantidad mínima de aportes realizados al fondo de pensiones (en la actualidad, 240 aportes) para acceder a una subvención estatal.

32. 60.000 pesos (117 dólares) y 75.000 pesos (146 dólares) a partir de 2009.
33. 255.000 pesos (409 dólares).

Con ello se pone fin a la inferioridad de condiciones en la que se encontraban para acceder a este beneficio las mujeres con periodos de crianza de hijos y, lo que resulta más frecuente aún, las personas con una trayectoria laboral con ingresos irregulares o informales. Al mismo tiempo, se crea un incentivo para poder efectuar un aporte propio, por mínimo que sea, para financiarse la jubilación. Este aporte, sumado a las prestaciones estatales, permitirá incrementar el monto de la pensión. Al momento de su retiro, las mujeres recibirán por cada hijo un bono del fisco que será depositado en la cuenta de su fondo de pensiones. El bono ascenderá a 10% de 18 salarios mínimos, y se le aplicará mensualmente una tasa de rentabilidad equivalente al interés de un determinado instrumento del fondo. En casos de divorcio, los aportes individuales acumulados se repartirán entre ambos cónyuges. También se brindará la posibilidad de efectuar aportes jubilatorios voluntarios a aquellas personas que, por estar dedicadas por ejemplo a la educación de los hijos, no ejerzan una ocupación remunerada, permitiéndoles de ese modo el acceso a las prestaciones solidarias. Paralelamente, el gobierno está trabajando en la ampliación de la oferta externa de guarderías infantiles para facilitar la reinserción de las mujeres en el mercado laboral.

Para incentivar la ocupación y aumentar las pensiones futuras de los jóvenes entre 18 y 35 años, el Estado depositará un subsidio de 50% del aporte jubilatorio (5% del salario bruto) durante los primeros 24 meses de aportes en la cuenta de capitalización individual de aquellos cuyo ingreso mensual sea inferior a 1,5 veces el salario mínimo. Otro pago de 50% del aporte jubilatorio se efectivizará en forma de un subsidio a los empleadores, que de ese modo podrán reducir los costos laborales en 5%.

Mejora de las condiciones funcionales de las AFP. La ley incorpora, además, distintas medidas para ampliar la cobertura, la densidad y el monto de las contribuciones en una vida laboral. Entre ellas, el hecho de que, tras un periodo de transición de siete años, los trabajadores autónomos también serán incorporados gradualmente al sistema de contribución obligatoria de las AFP, y así quedarán integrados a los seguros de invalidez, viudez y orfandad, como así también, a partir de 2018, al seguro de salud.

Asimismo, se incentivará el ahorro previsional voluntario. Para ello, el Estado pagará subsidios a los aportes previsionales realizados en forma adicional[34] hasta un tope máximo, que en la actualidad ronda los

34. Antes también podían efectuarse aportes voluntarios, pero apenas 14% de los afiliados disponen de saldos a favor en las cuentas previstas a tal fin, tres cuartos de ellos de menos de 140 euros (100.000 pesos, estado: diciembre de 2007, Superintendencia de AFP).

461 dólares anuales[35]. Estos también pueden efectivizarse en el marco de un acuerdo laboral con el empleador, algo hasta ahora poco común, a través del pago de aportes a las AFP o en forma individual. Otra innovación consiste en una suerte de «licitación» de cartera de los nuevos afiliados que ingresen al sistema en un determinado año, quienes serán asignados a la AFP que ofrezca la menor comisión. De esa manera, se espera que unos 200.000 afiliados que se incorporen anualmente al sistema paguen comisiones que se encuentran por debajo de los precios que se manejan usualmente en el mercado. Por su parte, los afiliados nuevos deberán permanecer durante 24 meses en la AFP en determinadas condiciones, y las comisiones dispuestas a tal efecto también deberán aplicarse a los afiliados antiguos. A través de esta forma de licitación se espera facilitar el acceso de nuevas empresas.

Al mismo tiempo, se apunta a modificar las condiciones marco de la «industria previsional» privada, con el objeto de alcanzar una mayor transparencia (publicación de las estrategias de inversión de los fondos), competencia y eficiencia, logrando de ese modo aumentar las pensiones y reducir las comisiones. A estos efectos, se eliminan las comisiones fijas. La ley prevé, también, una estructura más flexible para los límites máximos de inversiones. Se les permite a las AFP que realicen hasta 80% de sus inversiones en el extranjero (hasta ahora, el porcentaje permitido oscilaba entre 30% y 45%). Se prevé crear las capacidades estatales que se requieren para supervisar, regular y administrar el sistema.

Los costos de la reforma. Según cálculos de la Comisión, los costos totales para crear el pilar solidario ascenderán a, aproximadamente, 1% del PIB en 2017, apenas un poco más que 0,84% del PIB que tendría que gastar el Estado de acuerdo con las proyecciones oficiales para pagar las pensiones asistencial y mínima[36]. Con las modificaciones que se introdujeron tras el debate parlamentario (se acortaron plazos[37], se extendieron periodos de cobro[38] y se elevaron los límites de ingresos[39]), el gasto fiscal irá en aumento. Así, partiendo de un crecimiento económico del orden de 4% en promedio y de un ajuste de 3% anual en los gastos generales del pilar

35. Seis Unidades Tributarias Mensuales (UTM).
36. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit.
37. Originalmente, las prestaciones totales del sistema solidario debían calcularse recién para el año 2017 y no para el 2012.
38. Los subsidios para los empleados jóvenes pasaron de los 18 meses originales a 24 meses.
39. De los 200.000 pesos originales (391 dólares) a 255.000 pesos (440 dólares) como límite máximo para otorgar subsidios estatales a la pensión privada.

solidario, el gasto rondaría el 1,7% del PIB[40]. El Ministerio de Finanzas estima que, para 2025, los gastos en pensiones asistenciales y en subsidios para garantizar la pensión mínima alcanzarán 1,2% del PIB[41].

Conclusión: el impacto y los límites de la reforma

Como parte de un enfoque que entiende la seguridad social como un derecho humano, la reforma del sistema de pensiones tuvo un efecto emblemático. Constituyó un mensaje claro en favor del papel imprescindible del Estado con relación a la justicia social y llamó la atención sobre los efectos negativos de la concentración de la riqueza, la reducción de la seguridad social y la discriminación, como también sobre el papel que desempeña la cohesión social para la democracia. A su vez, descalificó la utilización del modelo chileno como ejemplo internacional de «mejores prácticas» (*best practice*) para otros países.

Sin embargo, la reforma no implica un cambio total de sistema. Afiliarse a una AFP sigue siendo obligatorio y aportar también, aunque después de la reforma, la obligatoriedad regirá no solo para los trabajadores en relación de dependencia, sino, a mediano plazo, para todos los chilenos que perciben ingresos. El Estado asume de manera más adecuada el rol de garante de un estándar mínimo y lo financia de manera colectiva y solidaria.
Se trata de un enfoque de redistribución social discreta, que protege la lógica de mercado sin competir con ella.

Cabe destacar que no fue abordado el debate sobre la reconstrucción de un sistema de reparto estatal financiado en forma solidaria con un pilar de capitalización privado de carácter voluntario. Esta decisión fue criticada, entre otros actores sociales y políticos, por los sindicatos[42]. Sin embargo, el gobierno chileno ha prometido presentar un proyecto de ley para crear una AFP estatal. En cambio, al otro lado de la cordillera, en julio de 2007 Argentina aprobó la libertad de elección para que los afiliados de una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) privada puedan pasarse al sistema de reparto estatal. Desde entonces, la cantidad de afiliados a las AFJP se redujo de doce a nueve millones, mientras que en el sistema de reparto estatal aumentó a cinco millones, es decir, a más del doble.

40. Estimaciones propias.
41. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: ob. cit., Anexo 4, gráfico A.4.7.
42. Ver «Por una reforma previsional solidaria. Declaración de Santiago de los académicos de Chile», 15 de junio de 2006, <http://cendachile.cl/Declaracion_Santiago>. Cenda propuso un sistema de tres pilares consistente en una pensión básica, un sistema de reparto y un pilar privado.

La reforma chilena constituye un paso hacia una presencia más fuerte del Estado, aunque limitándolo a una función básicamente complementaria. Si bien se introdujo un pilar solidario, este no es universal. Al igual que el anterior sistema de subsidios, el pilar solidario se rige por criterios de pobreza, de modo que las pensiones que se otorgan en determinado momento pueden quitarse más adelante. Pese a ello, una diferencia importante de este nuevo enfoque respecto de las prestaciones asistenciales que existían antes, fuertemente focalizadas en la pobreza mediante procedimientos de solicitud y análisis, es que a las pensiones se les otorga el estatuto de un derecho civil para los pobres. Es cierto que, con el monto de prestaciones previsto, la pretensión de restituir la «dignidad humana» todavía no se cumple. Pero esta nueva ley al menos reducirá el riesgo de pobreza en la vejez. El grado de cobertura se incrementará y un 60% de la población podrá contar con pensiones más altas.

La ley implica también una mayor seguridad en cuanto a percibir las pensiones y, con ello, un mayor incentivo en lo relativo a la previsión para la vejez. El alto grado de especialización del sistema privado, su falta de transparencia, su dependencia de los desarrollos del mercado financiero nacional e internacional[43] y, finalmente, la reducción de sus prestaciones, junto con el aumento de la expectativa de vida de los asegurados, impiden un diagnóstico claro acerca del monto de la pensión futura de cada persona en particular. Pero este es un aspecto que el nuevo sistema tampoco puede solucionar, sino apenas amortiguar.

Una meta explícita de la reforma es fomentar la justicia de género para contrarrestar la desfavorable situación de las mujeres. Esto se intentará a través de varias medidas, como la división de los fondos de pensiones en casos de divorcio y la separación por sexo de las pólizas de seguro para las pensiones de invalidez y de viudez, en tanto que las pensiones solidarias también favorecerán sobre todo a las mujeres. Además, con la introducción de las pensiones de viudez para hombres se procuró asegurar que ambos géneros tuvieran los mismos derechos. Lo mismo ocurrió al fijar en 65 años, independientemente del género, la edad a partir de la cual se puede acceder a una pensión estatal, a pesar de que la edad de retiro legal es de 60 años para las mujeres y de 65 para los hombres[44].

43. De acuerdo con cálculos del Cenda, debido a la crisis financiera mundial los fondos de pensiones perdieron entre el 27 de julio de 2007 y el 1 de abril de 2008 alrededor de 12.000 millones de dólares. Fuente: <http://www.cendachile.cl/>.
44. En vista de que las mujeres se veían desfavorecidas debido a la inferioridad de sus ingresos y a que cuentan con mayores periodos de carencia por la crianza de los hijos, varios diputados instaron a bajar la edad para recibir prestaciones solidarias para las mujeres a 60 años. Por otra parte, cinco años menos de aportes llevan a que las prestaciones jubilatorias sean entre 30% y 40% inferiores. Ver Regina Clark: «La reforma pendiente con el derecho a la seguridad social», cit., p. 22.

A su vez, se crearán instituciones estatales de administración, control y regulación. Es de esperar que, junto con los elementos de regulación, subsidio y competencia incluidos en la ley, ayuden a mejorar la efectividad del pilar privado obligatorio, contribuyendo de ese modo a generar mejores prestaciones en general y un mayor grado de cobertura incluso en el caso de las pensiones financiadas con contribuciones propias. Lo que no se contempló fueron las propuestas para regular las ganancias «parasitarias»[45] de las AFP. Una de las propuestas en ese sentido era, por ejemplo, que cada vez que las ganancias de la AFP se encuentren por encima de la rentabilidad de los depósitos individuales, la diferencia se reparta entre los propietarios de los fondos y los afiliados.

Tampoco está claro hasta qué punto el sector privado puede contribuir más al financiamiento de la previsión para la vejez de manera de lograr un incremento de los aportes generales. Las medidas contempladas en la ley o bien son de naturaleza voluntaria o bien se entienden como el resultado de las negociaciones colectivas, que prácticamente son inexistentes. El pilar solidario se financiará, principalmente, a través de impuestos. Sin embargo, el sistema impositivo chileno es extremadamente regresivo. En ese sentido, una participación más fuerte de los empleadores en la financiación de fondos solidarios que contemplara la situación de las pequeñas empresas también sería una cuestión de justicia social.

En suma, a pesar de sus elementos positivos, la impresión es que la Concertación, que ya lleva 18 años en el gobierno, no se animó a dar un paso más allá de la reforma. Desde el punto de vista financiero, era perfectamente posible implementar una pensión básica universal[46]. En vista del superávit estructural de la economía chilena, tampoco era necesario establecer plazos de transición tan largos, que aunque fueron recortados en la tramitación parlamentaria, reducen de cierta manera «capital político» con miras a las próximas elecciones. Aquí también se pone de manifiesto un dilema fundante de la política chilena, que queda plasmado en la contradicción entre una política económico-financiera neoliberal y una política social exigente. Para poner en práctica esta última, se necesitaría hacer cambios en el modelo económico, sobre todo en materia de política tributaria, pero también en la construcción de un Estado más fuerte y con la capacidad de acción suficiente como para lograr imponerlos.

45. Gonzalo D. Martner: «Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada» en Y. Quiroga y J. Ensignia (eds.): ob. cit., p. 131.
46. En las proyecciones, Martner arriba a costos del orden del 3,48% del PIB para el año 2025 y del 5% para el año 2050 para el caso de una pensión básica universal del orden de la pensión mínima actual (112.000 pesos; alrededor de 246 dólares, marzo de 2008) ajustada al desarrollo del PIB, es decir, menos que el gasto fiscal destinado durante los últimos 25 años al sistema de pensiones. G. Martner: «Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada», cit., p. 111 y ss.