

## **Dos ideas adicionales para situar la reforma previsional**

**Alexis Guardia. Abril 2006**

Al iniciarse en el cuarto gobierno de la Concertación el proceso de reforma al sistema previsional existente, se da continuidad al esfuerzo que han tenido todos estos gobiernos por corregir y reformar el modelo neoliberal heredado del régimen militar. Así se pueden mencionar en el ámbito social, los dos ciclos de reformas laborales efectuados en los períodos del Presidente Aylwin y Presidente Lagos, la reforma de la salud (Plan Auge) realizado durante el mandato de este último, y la reforma a la educación que ha atravesado a todos los gobiernos de la Concertación. Ciertamente, estas reformas no han dejado contentos a todos los actores sociales involucrados y, en el caso de la educación, aún no se perfilan los cambios estructurales esperados. Sin embargo, todas estas reformas han tenido un signo positivo en la medida que han logrado alterar en medida importante los rasgos más excluyentes del modelo heredado.

A contar de 1981 el sistema previsional chileno tuvo “manu militari” un cambio radical, se pasó 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 está fundado en la solidaridad entre generaciones; los activos de hoy financian las pensiones de sus mayores, sabiendo que sus hijos financiarán las propias. En el sistema de pensiones según capitalización individual los trabajadores asalariados o independientes constituyen un capital gracias a sus ahorros que a su vez se destinan a las empresas nacionales o extranjeras por la vía de la compra que realiza la Administradora de Pensiones de activos financieros (bonos y acciones). En particular, los Fondos de Pensiones en Chile administraban a diciembre del 2005, 74.000 millones de dólares (66% del PIB). A su retiro los trabajadores reciben una renta, calculada en función del monto de capital acumulado y de su esperanza de vida. Con este sistema se puso fin a la solidaridad generacional.

En el sistema previsional basado en el principio de reparto, existe, además de un mecanismo de solidaridad generacional, un componente redistributivo pues los recursos son recolectados en general en función de los ingresos de la fuerza de trabajo, en tanto las prestaciones sociales que se cargan a este sistema (seguro de desempleo, salud, pensiones de invalidez y pensiones de vejez) son entregadas según el riesgo sufrido. En este sistema el vínculo entre cotización y prestación social no siempre es evidente, salvo tal vez en el caso de la pensión de vejez pues allí esta última depende del tiempo de cotización y el salario percibido. Pero por ejemplo en el caso del seguro de desempleo, asociado al sistema de reparto, aún cuando los ejecutivos de empresas son menos tocados por el desempleo sin embargo cotizan de la misma manera que los obreros que sí tienen una mayor probabilidad de vivir una situación de desempleo. Con el sistema de la capitalización individual se abandona la noción de solidaridad generacional y los componentes redistributivo del sistema.

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 80 se han cumplido o no, en particular la meta de que el sistema podría

generar a lo menos una pensión equivalente al 70% de las últimas remuneraciones imponibles. ¿Cuán competitivo es el sistema después de los movimientos de concentración que ha vivido? ¿Por qué se mantienen costos de administración tan elevados? ¿Por qué la cobertura es tan débil? ¿Por qué 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 extremo 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? Las respuestas a estas interrogantes configuran un diagnóstico del sistema y a partir del cual se irán delineando las proposiciones técnicas que reformaran el sistema. La comisión recientemente formada está encaminada a esta tarea.

El propósito de estas breves notas no tiene nada que ver con el diagnóstico ni mucho menos con las técnicas de corrección del actual sistema de previsión. Más bien el objetivo es entregar dos antecedentes de orden general e históricos. El primero dice relación a lo que es el sistema de protección social en los países desarrollados y el segundo a las razones del colapso del sistema de previsión en Chile antes del actual sistema.

## **1.- Previsión social en el mundo desarrollado**

El sistema previsional 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, sobre todo después de la II Guerra Mundial. Más 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; así esta protección garantiza el ingreso del que no puede trabajar por razones de edad, enfermedad o fluctuaciones cíclicas de la economía.

En los últimos años la protección social europea ha sido discutida y amenazada en razón de su elevado costo. Factores demográficos explican parcialmente esta situación. En efecto, la esperanza de vida de la población activa es hoy mayor que la edad de jubilar de tal suerte que cuando el número de jubilados aumenta más rápido que el número de activos el sistema debe adaptarse por una cotización más elevada de los activos o bien el nivel de pensiones debe disminuir. 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. Los beneficios de la protección social han sido progresivamente extendidos al conjunto de la población. 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 introducido variadas reformas, como la disminución de la cotización patronal o limitaciones al subsidio al desempleo. 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 hoy asumida por la vía impositiva, en consideración de que la salud es un bien colectivo. También se han introducido sistemas de capitalización individual de carácter voluntario pero como complemento al sistema original y no como una sustitución del mismo.

Los países europeos se han negado a privatizar totalmente su seguridad social pues se arriesgaría con ello a terminar en un sistema dual donde los más 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 más desigual que el europeo sin ser menos costoso. En efecto, el gobierno de los Estados Unidos sólo aporta una ayuda pública en materia de salud a las personas de edad (Medicare) o a los más pobres (Medicaid), es decir, 14% de la población. El resto debe suscribir un seguro individual, que es generalmente proporcionado por el empleador y sólo 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. Sin embargo lo que es más notable es que en Estados Unidos, en lo que se refiere al sistema de pensiones 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 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 síntesis, en el capitalismo desarrollado no existe una experiencia donde sólo tenga vigencia exclusiva un sistema previsional de capitalización individual.

## **2.- Del colapso del antiguo régimen de protección social**

La opción por un sistema de previsión basado en la capitalización individual ocurrido en Chile durante el régimen militar no puede ser atribuida sólo a la sobreideologización de la época, en que el libre mercado y la sociedad de mercado hacen una sola idea. Según esta concepción la protección social es un asunto de responsabilidad individual. Lo cierto es que esta decisión se tomó en medio de una verdadera crisis financiera del sistema de previsión público precedente, el que siguiendo el principio de reparto, después de 50 años de desarrollo, se encontraba ad portas de una reforma profunda. En efecto, el sistema de seguridad social desarrollado en Chile se transformó con el tiempo en un conjunto de 40 regímenes de pensiones que ofrecían distintos beneficios. Este sistema se había extendido a casi dos tercios de la población. Sin embargo, tres eran las más importantes Cajas de Previsión, puesto que cubrían al 90% de los cotizantes, ellas eran: el Servicio de Seguro Social (para obreros), la Caja de Empleados Públicos y Periodistas y la Caja de Empleados Particulares. El trabajador y el empleador cotizaban simultáneamente en el sistema.

El descalabro financiero indicado, en buena medida, se debió a las presiones corporativas de grandes sindicatos y asociaciones de profesionales que lograban aprobar leyes de previsión diferenciadas para determinados grupos de presión. Estas leyes tuvieron una fuerte incidencia en los gastos previsionales de las Cajas beneficiadas sin que ellas estuvieran respaldadas en nuevas fuentes de financiamiento. Por otra parte, muchas cajas de previsión hacían sus inversiones en prestamos habitacionales de carácter social para los miembros asociados a las

cajas, y que la inflación se encargó además en hacer más difícil su recuperación. Las Cajas con problemas de financiamiento comenzaron a demorar el trámite de las prestaciones y presionar al presupuesto fiscal para financiar situaciones deficitarias. Aprovechando esta situación, el Estado creó la Cuenta Única Fiscal que obligaba a depositar a las principales Cajas de Previsión sus ingresos lo que le fue permitiendo al Fisco hacer uso de estos recursos para resolver sus propios compromisos financieros.

No obstante las deficiencias indicadas del antiguo sistema de seguridad social, es justo también señalar que fue este sistema el que permitió hacer importantes transferencias redistributivas y alentó una cierta movilidad social. Particularmente las clases medias beneficiaron de este sistema en lo que se refiere al acceso a la vivienda y los trabajadores urbanos a la salud. Cabe recordar además que este sistema se hacía cargo no sólo de las pensiones de vejez, invalidez, pensiones mínimas sino también de asignaciones familiares, pensiones por accidentes del trabajo, subsidios de cesantía, prestaciones de salud, crédito hipotecario para socios, indemnizaciones y desahucios. Sin duda el desarrollo del sistema de protección social se había sobredimensionado respecto al tamaño y potencial de su economía.

Conclusiones: Primero, un sistema de previsión social único, exclusivo y obligatorio de capitalización individual no existe en el mundo desarrollado. Segundo, evitar la fractura social, es decir, la instalación de una desigualdad permanente en la sociedad, supone un sistema de protección social adecuado a dicho fin, pero el desarrollo de este está condicionado, entre otras cosas, a la capacidad política de transferir recursos de un sector a otro sin abortar el necesario crecimiento sostenido de la economía.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#).