

POLÍTICAS SOCIALES

Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)

Luis Hernán Vargas Faulbaum



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

POLÍTICAS SOCIALES

Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)

Luis Hernán Vargas Faulbaum



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Luis Hernán Vargas Faulbaum, Investigador Asociado de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División. El autor agradece a Alberto Arenas de Mesa, Simone Cecchini, Raúl Holz, Claudia Robles, Diego Sánchez-Ancochea y Andras Uthoff por los comentarios y sugerencias. El documento se enmarca en las actividades del proyecto “Promoting equality: Strengthening the capacity of select developing countries to design and implement equality-oriented public policies and programmes”, financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)

ISSN: 1564-4162 (versión impresa)

LC/TS.2018/5

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, enero 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01268

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Debates sobre un enfoque universalista en políticas sociales	11
A. Universalismo en políticas sociales para América Latina.....	12
II. El antiguo sistema de pensiones de reparto (1952-1981) y sus orígenes	15
A. Los orígenes de las pensiones en Chile (1924-1952).....	15
B. El sistema de beneficios definidos con financiamiento de reparto en Chile (1952-1981)	17
1. Las fallidas reformas previsionales del gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970).....	21
2. Allende, la expansión de los valores de las pensiones e iniciativas bloqueadas (1970-1973).....	22
3. La primera etapa de la dictadura de Pinochet: el debate interno y la preparación para el sistema privado de pensiones (1973-1980).....	24
III. La radical reforma neoliberal del sistema de pensiones de Chile (1980-1981)	29
IV. La trayectoria estable del sistema de pensiones durante los primeros años de gobiernos democráticos (1990-2006)	35
V. La reforma de pensiones del 2008	39
A. Nuevo sistema solidario de pensiones.....	42
B. Instrumentos especiales para grupos vulnerables.....	42
C. Mejoramiento del mercado de capitales y de la industria de AFP	43
D. Implicancias de la reforma previsional del 2008 en la trayectoria hacia resultados universalistas.....	43
VI. Conclusiones	47
A. El debate previsional vuelve al ruedo: una introducción a la discusión del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo.....	49

Bibliografía	53
Serie Políticas Sociales: números publicados	57
Cuadros	
Cuadro 1	Chile (1968): tasas de cotización previsional según grupo ocupacional y fuente de financiamiento 18
Cuadro 2	Chile: cobertura de las pensiones por grupo ocupacional, 1964..... 19
Cuadro 3	Chile: razón del monto promedio anual de las pensiones, según grupo ocupacional, 1967 20
Cuadro 4	Chile: reforma previsional de 1952 y dimensiones del universalismo involucradas 21
Cuadro 5	Chile: modificaciones paramétricas, resultados y dimensiones del universalismo involucradas durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)..... 22
Cuadro 6	Chile: modificaciones paramétricas, resultados y dimensiones del universalismo involucradas durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973) 24
Cuadro 7	Monto de las pensiones, 1965-1980 26
Cuadro 8	Chile: modificaciones paramétricas, resultados y dimensiones del universalismo involucradas durante los primeros años de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1979)..... 27
Cuadro 9	Chile: reforma Previsional de 1981 y resultados en las dimensiones de universalismo..... 32
Cuadro 10	Chile: límites en inversiones en renta variable, por Multifondo, 2007..... 36
Cuadro 11	Chile: reformas de pensiones y dimensiones del universalismo involucradas (1990-2005) 38
Cuadro 12	Chile: reforma de pensiones del 2008 y dimensiones del universalismo involucradas 44
Cuadro 13	Chile: reformas de pensiones y resultados en las dimensiones del universalismo..... 45
Diagrama	
Diagrama 1	Criterios para la definición y el grado de universalismo 14

Resumen

El objetivo de este documento es revisar la historia de las reformas previsionales, desde una perspectiva analítica universalista, que han ocurrido en Chile desde 1924 hasta el debate que está aconteciendo en el país durante el primer semestre de 2017. De este modo, se hace una revisión de los debates políticos y técnicos que fundaron la Caja de Seguro Obrero (1924), su modificación por la creación del Servicio de Seguro Social y las variadas Cajas Previsionales que entregaron pensiones basadas en beneficios definidos con un financiamiento tripartito de reparto (1952). Posteriormente, se examina la reforma previsional de 1980 que suprimió el antiguo sistema de reparto y comenzó con una nueva institucionalidad e industria encargada de administrar las cuentas de capitalización individual. Finalmente, el documento hace un recorrido de las modificaciones coyunturales de los primeros gobiernos democráticos y de la Reforma Previsional que creó el Sistema de Pensiones Solidarias, promulgada por la Presidenta Bachelet el 2008. Finalmente, a modo de epílogo, se presentan los principales ejes del debate previsional y la significancia del anuncio presidencial.

En términos metodológicos, este estudio se realizó a partir de la revisión de fuentes primarias, como boletines estadísticos publicados por la autoridad competente al sistema de pensiones, y secundarias de información. En particular, se realizó una amplia revisión de la literatura existente sobre reformas previsionales realizadas con anterioridad a la privatización de las pensiones contributivas.

Como se mencionó anteriormente, dichas reformas se analizaron en función de los avances o retrocesos en las distintas dimensiones del universalismo. Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) plantean que el universalismo debiera basarse en el logro de resultados en tres dimensiones que podrían alcanzarse a través de una política social. En primer lugar, la dimensión del acceso se refiere al logro de una cobertura extendida entre distintos grupos específicos de la población destinataria. En segundo lugar, la generosidad es la calidad y exhaustividad de los prestaciones que se necesitan para lograr un resultado universalista, de forma sustentable. Por último, la equidad se refiere a la distribución de la cobertura y la generosidad entre los destinatarios de las políticas sociales.

Finalmente, el documento concluye que las distintas reformas que han sido exitosas son aquellas que han buscado incluir a nuevos grupos de trabajadores al sistema previsional, mientras que los intentos realizados para modificar el carácter estratificado del sistema enfrentaron un fuerte rechazo. Asimismo, posterior a la reforma substitutiva de 1980, el principal eje de la reforma previsional del 2008 y que

conció un amplio acuerdo político, fue la ampliación del pilar no contributivo para personas adultas mayores que no recibían pensiones.

Respecto al debate previsional que se ha desarrollado entre el segundo semestre del 2016 y el primer semestre del 2017, las principales dimensiones del universalismo que se han visto cuestionadas son las de equidad y generosidad. En consecuencia, el debate político y técnico está lejos de tener el carácter cohesionado que hubo para el 2008 y la apuesta del gobierno es intentar terminar con el monopolio de las AFP en las funciones de recaudación y administración de los fondos previsionales, así como introducir un alza de la tasa de cotización obligatoria en 5 puntos porcentuales con cargo al empleador.

Introducción

El sistema de pensiones en Chile fue uno de los primeros en establecerse en América Latina, junto con Uruguay, Argentina, Brasil, Perú y Cuba (Mesa-Lago, 1978; Malloy, 1979). Este origen puede ser rastreado en las primeras leyes orientadas a regular un escaso número de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia para los miembros del Ejército (1855), marinos (1866) y funcionarios públicos (1888). Asimismo, en 1858 se funda la Caja de Ahorros de Empleados Públicos, siendo la primera institución de derecho privado en Chile, que buscaba fomentar el ahorro y el bienestar de sus afiliados, pero también se constituyó como “el primer organismo de carácter previsional que se establece en el país y en el cual el Estado hace aportes para bonificar las cuentas y fomentar, así, el ahorro” (Comisión de Estudios de la Seguridad Social, 1964, p. 1363).

En los primeros años del siglo XX, los trabajadores ferroviarios eran un poderoso grupo de presión y en 1911 se promulgó una ley para asegurarles pensiones de retiro, la cual fue modificada en 1918 creando “la Caja de Retiros y Previsión de los Ferrocarriles del Estado, una de las primeras instituciones de este tipo creadas en Chile” (Comisión de Estudios de la Seguridad Social, 1964, p. 1364). Esta nueva institución se transformó en el antecedente jurídico y organizacional para establecer, en 1924, un sistema de ahorro forzoso de contribución bipartita para asegurar el pago de una pensión por retiro o vejez para empleados privados. De acuerdo a Borzutzky (2002), la etapa temprana de las pensiones estuvo basada en los grupos ocupacionales, mientras que la importancia de los obreros ferroviarios puede ser explicada debido a que dicho sindicato desarrolló una política de cooperación entre los trabajadores y el Estado sin escalar en conflictos relacionados con huelgas violentas.

No obstante, estos avances fueron parciales y no incluyeron a un número importante de profesionales y obreros debido a, principalmente, razones políticas. Por ejemplo, los mineros del salitre fueron dejados marginados de este proceso, como también los campesinos y trabajadores pobres de zonas urbanas que, a pesar de crecer de forma sostenida en su número, vivían en condiciones extremadamente carentes en términos sociales y sanitarios. Siguiendo a Filgueira “los primeros aseguramientos en materia previsional y laboral no se plantean frente a una cuestión social o laboral, ni desde una perspectiva general de derechos económicos, ni desde una perspectiva general de derechos ciudadanos, sino que son parte de la expansión de privilegios a sectores medios altos que forman parte del aparato estatal” (Filgueira, 2015, p. 53).

En paralelo, existía una creciente preocupación por la cuestión social que se tradujo en un intento de superar el orden político que estaba basado en el debate entre dos fuerzas de la elite chilena, liberales y conservadores. Esta ola de movilizaciones de organizaciones sociales de base estuvo impulsada por la expansión de una clase obrera al interior de sectores económicos vinculados a la exportación de productos primarios e influenciados por la organización de movimientos obreros europeos. Se estima que en la década de 1890 hubo cerca de 200 huelgas, intensificadas por acciones violentas durante los primeros años del siglo XX (Raczynski, 1994). En consecuencia, los obreros urbanos y mineros se organizaban y protestaban, abriendo una nueva agenda política con temas propios de la cuestión social y complejizando la capacidad de respuesta de ese tipo de demandas por parte de las elites económicas y políticas (Collier y Collier, 1991).

Este rápido cambio de la estructura social chilena estuvo acompañado por la proliferación de partidos políticos que recogieron demandas de la “cuestión social” y comenzaron a disputar espacios de representación política a los liberales y conservadores. Estos nuevos partidos políticos fueron el Partido Radical -que agrupó a profesionales, funcionarios públicos y se declaraba secular- y el Partido Democrático – que agrupó los intereses obreros y fue el precursor del surgimiento del Partido Socialista y Comunista (Raczynski, 1994).

El movimiento obrero comenzó a tener una mejor organización, más radicales y más conectados con los partidos políticos. Por ende, en el periodo anterior a la creación de la Caja del Seguro Obrero (1924), en respuesta a la creciente tensión y demandas, un creciente número de pensiones fueron aprobadas, en el marco del Parlamentarismo que regía en Chile (Mesa-Lago, 1978).

Entre 1924 y 1981, el sistema de pensiones estuvo organizado en función de grupos ocupacionales en distintas Cajas de Previsión. A inicios de la década del 70, existían 35 Cajas de Previsión, siendo las más importantes en términos de cobertura, la Caja de Empleados Particulares, la Caja de Empleados Públicos y el Servicio del Seguro Social (ex Caja del Seguro Obrero). Asimismo, existían otras cajas para trabajadores civiles tales como los empleados bancarios, de marina mercante, del hipódromo, de ferrocarriles, trabajadores municipales, entre otros. Además, los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden también tenían sus propias Cajas de Previsión. Los distintos afiliados tenían acceso a diferentes beneficios, montos, reglas de jubilación, entre otras complejidades. Asimismo, fue un sistema estratificado sujeto a presiones de grupos organizados y de relaciones clientelares con partidos políticos y gobiernos para poder ser favorecidos con distintas leyes. Sucesivos gobiernos democráticos durante este periodo trataron de implementar modificaciones radicales a esta situación para incrementar la cobertura de grupos sin acceso, tratar de disminuir privilegios previsionales de grupos de presión, racionalizar las reglas de funcionamiento y jubilación, disminuir la presión fiscal sobre el financiamiento público de las pensiones, entre otras motivaciones que carecieron del apoyo de sus coaliciones políticas y de su base de apoyo electoral.

En 1981 entra en régimen un nuevo sistema previsional basado en la capitalización de cuentas individuales que son de propiedad de los trabajadores, cuyos fondos pasan a ser administrados por compañías privadas de giro único. Además, se establecieron criterios únicos de cotización correspondiente al 10% del sueldo bruto para trabajadores asalariados y edades mínimas de jubilación, excepto para los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden. Asimismo, hubo trabajadores civiles que tuvieron la oportunidad de optar por no ingresar al nuevo sistema, a pesar de las presiones existentes por parte de empleadores, la posibilidad de disponer de un mayor sueldo líquido y una atractiva campaña publicitaria ejercida por las nuevas administradoras privadas de pensiones. Esta reforma substitutiva (Mesa-Lago, 2008) se basó en una directa correspondencia entre contribuciones realizadas durante la vida activa y el monto de la pensión a ser pagada gracias al saldo acumulado (actuarialmente justa) (Queisser y Whitehouse, 2006). De este modo, en el nivel de generosidad de las pensiones de vejez subyace la idea de que es consecuencia de la trayectoria laboral y del esfuerzo individual en la capacidad de ahorro, como también de la eficiencia de los administradores privados en la rentabilidad de los fondos de pensiones. Por otra parte, el creciente fondo proveniente de las cotizaciones previsionales comenzaron a dinamizar el mercado de capitales chileno por medio de las inversiones realizadas por las AFP en distintos instrumentos financieros para incrementar la rentabilidad de los cotizantes.

La capitalización individual de contribuciones definidas ha mantenido su centralidad en el sistema de pensiones durante los últimos 36 años. No obstante, el 2008 se promulgó una primera reforma previsional que tuvo como objetivo otorgar cobertura a personas que no percibían ningún ingreso durante la vejez, elevar significativamente el monto de las pensiones no contributivas por medio de un nuevo pilar solidario y ofrecer un complemento a las cotizaciones realizadas durante la vida activa. Por el lado del pilar contributivo, se realizaron modificaciones referidas a un perfeccionamiento de la industria y disminuir los costos de administración a ser pagados por el afiliado. Por otra parte, tuvo un fuerte componente pro equidad de género al decretarse el bono por hijo/a nacido vivo/a como una forma de reconocimiento previsional por las labores de cuidado desempeñadas por las mujeres durante su vida activa. En síntesis, la reforma previsional del 2008 fue un primer avance hacia el cumplimiento de resultados universalista, principalmente respecto a la cobertura, mediante la creación del sistema de pensiones solidarias. Asimismo, se crearon instrumentos que permitieron una mayor injerencia del Estado en la regulación del pilar contributivo, como también en la administración y pago de las pensiones del pilar no contributivo. No obstante, existen visiones más críticas sobre esta reforma, ya que la creación de este pilar solidario puede ser interpretada como funcional para las administradoras de fondos de pensiones porque “disminuye las presiones por incumplimiento de los objetivos y por insuficiencia de las pensiones de la mitad de la población que no lograba ingresos mínimos para la vejez; ello sin erogaciones, ya que los costos recaen exclusivamente sobre el Estado (...)” (Sojo, 2017, p. 127).

Sin embargo, el debate previsional está actualmente en un punto álgido sobre la necesidad de introducir cambios al financiamiento del pilar contributivo que no repliquen el esquema de funcionamiento actual. De este modo, en abril del 2017, el Gobierno de Chile ha anunciado un proyecto de ley que contendría modificaciones de la tasa de contribución obligatoria en 5 puntos porcentuales que sería íntegramente financiada por el empleador y no estaría bajo la administración de la industria previsional. La propuesta del gobierno es destinar 2 de los 5 puntos porcentuales mencionados anteriormente, hacia un nuevo fondo solidario que sería administrado por el Estado y que estaría destinado a incrementar las pensiones actuales, con especial énfasis en las brechas de género.

Todo lo anterior será analizado en este documento desde una perspectiva universalista, definida como la capacidad de las políticas y sus reformas de generar un acceso masivo para potenciales beneficiarios, como también de montos generosos de las transferencias con una provisión basada en la búsqueda de equidad favorable a grupos vulnerables de la población (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016; Pribble, 2013). Asimismo, mediante este punto de vista se concilia los enfoques maximalista y minimalista que existen en la literatura sobre universalismo en políticas sociales, adaptándose más a la trayectoria de las políticas sociales chilenas. Lo anterior cobra relevancia debido a que esta definición de universalismo se aplica a contextos en que no necesariamente existe una política social con una cobertura basada en un principio de ciudadanía, de contribuciones o financiamiento sustentado sobre una estructura tributaria progresiva propia de países que operan con una definición maximalista de universalismo.

Lo anterior viene a complementar los análisis de los sistemas de pensiones que se realizan basados en el nivel de avance y cumplimiento de los principios de la Seguridad Social que la OIT ha promovido a través de distintos convenios y revisados en distintas conferencias. De este modo, el concepto de universalismo mencionado anteriormente se relaciona con los principios de cobertura (proporción de la población objetivo que recibe la prestación) y suficiencia (porcentaje que representa una prestación en función de algún parámetro de dignidad que sea suficiente para asegurar un mínimo adecuado), que se han desarrollado desde la literatura de la Seguridad Social.

Además de esta introducción, el documento se organiza de la siguiente manera: la sección 2 presenta un resumen de las definiciones de universalismo según los enfoques maximalista y universalista, para terminar con una definición a partir de la literatura aplicada en la región. En la sección 3, se provee una descripción y análisis del origen de las primeras leyes que regulan las pensiones e implementación del sistema de beneficios definidos financiados por un esquema de reparto que operó en Chile entre 1952 y 1981. Esta sección se compone de distintos acápite que analiza las propuestas de reformas a las pensiones de vejez que fueron introducidas entre el gobierno de Jorge Alessandri, pasando

por Frei Montalva y Allende, hasta terminar en la primera etapa (1973-1980) del régimen de Augusto Pinochet. La cuarta sección recaba sobre la promulgación del sistema de pensiones basado en una capitalización en cuentas individuales administradas por compañías privadas con fines de lucro, regulado por el decreto ley 3.500 y que comenzó a operar en mayo de 1981. La sección 5 presenta las escasas modificaciones realizadas durante los primeros gobiernos democráticos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que dotaron de estabilidad y consolidación a la reforma realizada por José Piñera bajo el alero de Augusto Pinochet. En sexto lugar, se presentan las modificaciones realizadas por la reforma previsional del 2008 que fue promulgada durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, y sus implicancias en las distintas dimensiones del universalismo, como también por las modificaciones realizadas hacia la industria previsional. El documento finaliza con una sección sobre las principales conclusiones que se pueden realizar a partir de lo expuesto a lo largo del texto, como también a un epílogo sobre el debate previsional en Chile durante el primer semestre del 2017.

I. Debates sobre un enfoque universalista en políticas sociales

Basándose en Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014), se pueden distinguir dos aproximaciones o enfoques del universalismo en materia de política social: el minimalista y el maximalista. El enfoque minimalista entiende al universalismo como el logro de una amplia cobertura, pero se desacopla del punto de vista de la calidad y equidad de los servicios (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014). Este enfoque es especialmente estrecho y no considera preocupaciones referidas a la equidad, calidad y generosidad de los servicios públicos y transferencias.

Por otra parte, el enfoque maximalista se basa, en gran medida, en la definición Nórdica de universalismo. Dicha definición hace referencia a la provisión de beneficios generosos y servicios con una amplia cobertura que se basa en el principio de ciudadanía, además de estar financiada a partir de una estructura tributaria progresiva. Al interior de este enfoque, Anttonen y otros (2012) definen el universalismo basado en la inclusión de todos los ciudadanos que tienen necesidades de bienestar. De este modo, el criterio básico para la definición de universalismo es el acceso masivo a beneficios, aunque hay diferencias de acuerdo a los principios de asignación y de redistribución. A su vez, Kildal y Kunhle (2005) plantean que el universalismo tendría que ser el resultado de un consenso más que de la unificación de una determinada visión y objetivo propuesto por una o variadas partes interesadas, aunque pudiera ser dinámico en términos de propósitos, tiempos y marcos de referencia. Por otra parte, Kautto (2012) agrega a la adecuación como un segundo criterio para definir al universalismo en el contexto de un enfoque maximalista. Él plantea que el objetivo de las transferencias de ingresos es de mejorar la renta disponible de las personas. Por ende, lo que realmente importa desde el punto de vista del individuo es la seguridad económica y no, necesariamente, las características del diseño del programa como tal. Como consecuencia, las políticas y programas públicos deben ser atractivos para la población para obtener apoyo público y político, además de legitimidad, para atender a las mejoras de las condiciones de vida.

Resulta interesante hacer la vinculación entre un universalismo basado en la garantía de acceso a prestaciones y un enfoque de derechos en políticas sociales. La adopción de un enfoque de derechos lleva, por consiguiente, la necesidad de tener un marco legal que garantice la aplicabilidad, indivisibilidad y promoción de los principios rectores de este principio, como también la garantía de una

universalidad como fue planteada anteriormente. De esta forma, el reconocimiento de ciudadanía como principio básico de asignación de recursos y prestaciones, resulta ser un criterio que sustenta el despliegue de normas y protocolos de un enfoque de derechos basados en la promoción del universalismo en las políticas sociales.

En conclusión, la discusión sobre universalismo desde un enfoque maximalista está basada, primariamente, en el concepto de ciudadanía y la forma en que puede ser extendido como criterio para recibir beneficios desde los Estados de Bienestar. La universalización de la provisión de bienes y servicios públicos fortalecería la ciudadanía y la cohesión social de las sociedades desarrolladas posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el debate reciente sobre universalismo ha estado principalmente referido a la expansión de la asignación de beneficios tomando en cuenta la diversidad y/o a nuevos destinatarios, tales como inmigrantes, personas marginalizadas por orientación sexual, mujeres como agentes económicos activos, entre otros, superando la figura tradicional del “male breadwinner”.

En resumen, desde el enfoque maximalista, el universalismo se refiere a la creación y expansión del derecho a prestaciones con los criterios de ciudadanía, contribución y adecuación. El primero dice relación con el logro de un acceso masivo a beneficios que reducirían las probabilidades de conflictos sociales al interior de una sociedad y fortalecer la idea de solidaridad. Mientras que los criterios de adecuación y contribución están asociados a la generosidad de los derechos a beneficio, para lograr un apoyo y legitimidad por parte de las personas, respectivamente.

En el contexto de los países en desarrollo, existe una fuerte discusión sobre universalizar o focalizar prestaciones para la población, debido a que no se entiende universalismo como el acceso a beneficios como un derecho adquirido por ciudadanía y con un financiamiento sustentable y progresivo. De esta forma, se desarrollan instrumentos para seleccionar a los destinatarios de la política social según un criterio de mérito según niveles de ingresos, profundizando una segmentación del acceso a servicios públicos y generando una corrosión de la cohesión social. Esto es especialmente relevante en el contexto latinoamericano, en el cual existen debilidades en términos institucionales y en relación con el carácter regresivo del financiamiento de las políticas sociales, debido a estructuras impositivas que no corrigen las desigualdades generadas por el mercado laboral. Para lo anterior, Oxhorn (2003) argumenta que, en América Latina, el crecimiento económico ha exacerbado la desigualdad, mientras que políticas orientadas a la redistribución del ingreso han tenido una oposición fuerte para permitir su aplicación. Esto explica la estabilidad política de la región se alcanzaría a través de la supresión de la autonomía de la sociedad y derechos civiles. Por ende, si la variación en la economía viene aparejada de concentración económica o de dificultades para la organización de la acción colectiva, entonces se contraerá la inclusión social y democratización (Oxhorn, 2003).

Para reducir el histórico acceso segmentado de gran parte de la población chilena a las prestaciones sociales, se necesita reconocer la marcada inequidad social, la persistencia de sistemas de financiamiento basados en una estructura impositiva regresiva o escasamente redistributiva del ingreso, y una recaudación que no es espejo del rendimiento del mercado laboral debido a la extendida informalidad y periodos de inactividad. Además, el reconocimiento del potencial rol de la seguridad social en la promoción del universalismo resulta crucial para lograr una cobertura masiva a prestaciones generosas y de alta calidad, para una creciente proporción de la población que ha estado históricamente excluida o con un acceso fragmentado a prestaciones asociadas a su categoría ocupacional (Filgueira, 2007).

A. Universalismo en políticas sociales para América Latina

La definición de Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) de universalismo busca superar la debilidad de los enfoques minimalista y maximalista, mencionados anteriormente. El foco de esta propuesta está en los resultados alcanzados por políticas universales, mientras que también reconoce que dichos resultados pueden alcanzarse a través de distintos instrumentos que escapan de los criterios establecidos por una definición Nórdica. En particular, Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea se concentran en tres dimensiones o resultados que podrían alcanzarse de forma independiente o conjunta,

desde una perspectiva universalista. En primer lugar, la dimensión del acceso dice relación con una cobertura masiva entre los distintos grupos específicos de la población elegible. En segundo lugar, la generosidad se refiere a la calidad y exhaustividad de los prestaciones que se necesitan para lograr un resultado universalista. Finalmente, la equidad dice relación con la distribución de la cobertura y la generosidad entre los beneficiarios (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016).

La propuesta de Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea está en línea con los planteamientos de Kautto y Pribble. Por una parte, Kautto (2012) sugiere que el propósito de las transferencias de dinero, enmarcadas en políticas de protección social, es de mejorar los ingresos disponibles. Lo que importa desde el punto de vista de las personas es una seguridad económica, más que las características propias del programa que les provee dicha seguridad. Esto significa que las políticas pueden alcanzar cobertura universal mediante el diseño y ejecución de distintos principios administrativos para lograr una adecuación en función de los resultados esperados.

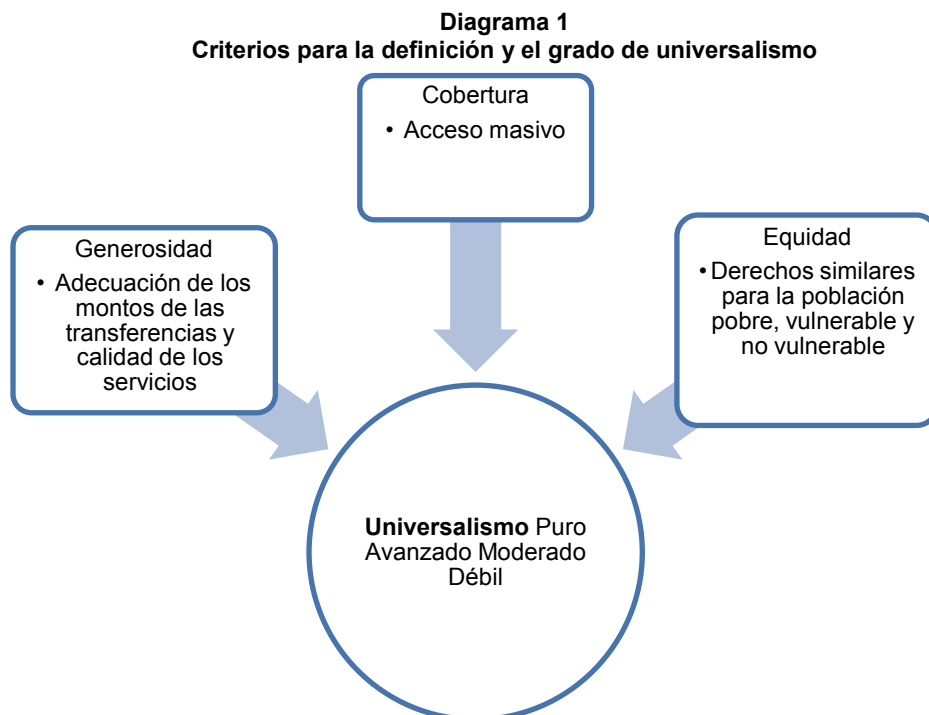
En complemento, Pribble (2013) define universalismo en las políticas sociales como la garantía de la cobertura para un conjunto de servicios sociales esenciales y que aseguren un ingreso mínimo básico durante los años de trabajo y posterior a la salida del mercado laboral por vejez, enfermedad o desempleo. Cabe añadir que ella establece criterios para evaluar la trayectoria hacia el universalismo en las reformas de políticas sociales. Dichos criterios son: pequeñas brechas de segmentación en la calidad de los servicios, transparencia y reglas claras de funcionamiento, cobertura universal, equidad y financiamiento sostenible. Basados en estos componentes, Pribble (2013) propone que el camino de las reformas hacia el universalismo debiera tener cuatro tipos de resultados distintos: puro (cobertura universal y transparencia en la asignación de prestaciones, con pagos similares y calidad de los servicios públicos), avanzado (garantiza acceso a las personas pertenecientes a hogares que están en los primeros cinco deciles de la distribución de ingreso, con prestaciones y servicios similares, pero carece de la equidad debido al bajo nivel de erogaciones públicas involucradas), moderado (la política no cumple con alguna con uno de los criterios) y universalismo débil (la política no cumple con dos de los cuatro criterios).

Estos autores reconocen el aporte al debate sobre universalismo en América Latina por propuestas tales como el universalismo básico y el piso de protección social. Según Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016), ambas iniciativas reconocen la importancia de combinar distintos instrumentos de políticas para alcanzar resultados universalistas. Asimismo, ambas propuestas tienen lógicas de funcionamiento similares referidas a una expansión gradual de servicios y transferencias según su nivel de importancia y características de vulnerabilidad de los destinatarios.

En conclusión, como estos autores sugieren, el universalismo en América Latina es más amplio que la mera consideración de una cobertura masiva. Además, el universalismo no está definido por las características de los instrumentos de política social, sino que por los resultados generados por distintos instrumentos, como podría ser una cobertura basada en el principio de ciudadanía y financiada por impuestos generales que tengan un impacto progresivo en la distribución del ingreso. Por ende, el universalismo en la trayectoria histórica de Chile, no es asimilable a la forma en que se implementa en los Estados de Bienestar de los países desarrollados que emplean un enfoque maximalista. El principal problema con el enfoque maximalista es la confusión entre los resultados y los instrumentos de políticas capaces de alcanzar dichos resultados (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014). Sin embargo, en el contexto de la trayectoria chilena en pensiones, los resultados universalistas pueden ser potencialmente alcanzados mediante un entramado de instrumentos adecuados para aquello.

De esta forma, el documento asume la definición propuesta por Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) que define universalismo como el logro de acceso masivo a prestaciones por los potenciales beneficiarios. Además, el universalismo hace referencia a la generosidad de los montos de las transferencias, la calidad de los servicios y la equidad en la naturaleza de la prestación de servicios públicos y transferencias para los grupos vulnerables. Además, siguiendo a Pribble, el universalismo no es un concepto binario, por lo que existe una gradualidad para interpretar los resultados desde una perspectiva universalista, a través de distintos instrumentos de política.

La figura 1 resume la definición de universalismo propuesta por Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, que considera las tres dimensiones relacionadas con el logro de cobertura amplia, adecuación de los montos de las transferencias y de la calidad de los servicios, y derechos similares para la población pobre y no pobre en términos de ser receptores del beneficio o del derecho. El progreso en estas tres dimensiones definirían el grado de universalismo que una política puede alcanzar a lo largo de su trayectoria.



Fuente: Elaboración propia, en base a Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) y Pribble (2013).

II. El antiguo sistema de pensiones de reparto (1952-1981) y sus orígenes

A. Los orígenes de las pensiones en Chile (1924-1952)

Como fue señalado en la introducción, el sistema de pensiones a inicios del siglo XX solamente tenía una cobertura enfocada en los miembros de las Fuerzas Armadas, funcionarios públicos y algunas ocupaciones seleccionadas, las cuales eran principalmente desempeñadas por profesionales. Esta situación se mantuvo sin alteraciones significativas hasta 1924, año en que el gobierno expandió la cobertura hacia obreros, producto de un debate parlamentario referido a distintos proyectos de ley que buscaban responder las crecientes demandas de los trabajadores. Dichas demandas tenían como objetivo mejorar sus condiciones laborales y de vida, y los proyectos de ley respectivos que fueron ingresados al Congreso formaron parte de la agenda social del Presidente Alessandri Palma. Específicamente, entre 1921 y 1924, hubo varios intentos para crear un sistema de seguridad social moderno que incluya prestaciones para proteger a las personas de los riesgos propios de la vejez, discapacidad y enfermedad, entre otros.

Destacan dos proyectos de ley que fueron presentados en el Congreso de la época. El primero, redactado por Moisés Poblete, asumió un enfoque liberal y se inspiró en la seguridad social francesa y formó parte del proyecto de ley del Código del Trabajo del Presidente Alessandri Palma. El objetivo de ese proyecto fue crear un sistema nacional de seguros para trabajadores manuales y no manuales, y de esta forma, tener acceso a un amplio rango de prestaciones para las personas con discapacidad y los desempleados (Borzutzky, Vital Connections. Politics, Social Security and Inequality in Chile, 2002). Por otra parte, la propuesta de corte conservador, promovido principalmente por Ezequiel González Cortés, estaba basada en la experiencia alemana del sistema Bismarckiano referida a la organización de las pensiones y otros beneficios en función de los grupos ocupacionales. De este modo, se propuso la implementación de un sistema de pensiones dirigida a trabajadores manuales y obreros, con bajos costos económicos y políticos-electorales si se compara con la propuesta de inspiración liberal.

Ambas propuestas no fueron debatidas en el Parlamento debido a que los congresistas se encontraban en un profundo y tenso debate para crear un nuevo Código del Trabajo, entre otras iniciativas legislativas. Sin embargo, oficiales jóvenes del Ejército no compartieron el atraso sobre un

debate serio de los problemas referidos a la seguridad social, especialmente sobre las pensiones. En consecuencia, el 4 de septiembre de 1924 los miembros del Congreso estaban debatiendo sobre un aumento de sus remuneraciones, pero los oficiales que se encontraban en las graderías del Congreso Nacional comenzaron a arrastrar sus sables en el piso, en señal de protesta, mientras iban siendo evacuados. Esto se interpretó como un espaldarazo a la agenda social del Presidente Alessandri Palma que estaba siendo paralizada en el Legislativo.

A raíz de esta manifestación conocida históricamente como el “Ruido de Sables”, entre el 8 y 9 de septiembre de 1924, el Parlamento aprobó un conjunto de proyectos de ley que incluyó la nueva ley 4.054, la cual regularía el establecimiento de un sistema de pensiones dirigidas a los trabajadores manuales y obreros, quienes por primera vez podrían tener derecho a optar por una pensión por vejez a los 65 años de edad. Por último, el Estado también comenzó a generar prestaciones para grupos privilegiados al interior de la clase obrera, pagados mediante la Caja de Seguro Obrero.

Siguiendo a Borzutzky (2002), la promulgación de la ley 4.054 reforzó la división al interior de la clase obrera, en especial a través del control del Estado sobre los sindicatos y los regímenes de seguridad social. En 1925, una Junta Militar se tomó el gobierno en Chile, y en materia previsional creó cuatro nuevas Cajas de Previsión que serían la base sobre la cual se montaría el sistema de pensiones de beneficios definidos financiado bajo un régimen de reparto que primó hasta 1981. Este gobierno temporal creó la Caja de las Fuerzas Armadas, la Caja para Carabineros, la Caja de Empleados Particulares y la Caja de Empleados Públicos. Una característica común fue que estas Cajas administraban las contribuciones que realizaban los empleados y los empleadores, a la vez de que en sus juntas directivas había representantes de los beneficiarios. Asimismo, estas nuevas Cajas reflejaron una visión conservadora de la seguridad social, marcado por una relación clientelar entre los beneficiarios y los partidos políticos con el objetivo de alcanzar mayor cobertura y generosidad de las pensiones y otros aseguramientos contra riesgos laborales que afecten la generación propia de ingresos (Borzutzky, Vital Connections. Politics, Social Security and Inequality in Chile, 2002). Los miembros de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) están bajo la cobertura de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), y desde 1927, los miembros de la policía uniformada tienen su propia Caja de Previsión de Carabineros.

De este modo, las pensiones durante este periodo experimentó una sostenida expansión en cobertura y prestaciones. Dicha expansión no responde a una política explícita de algún gobierno, sino que a los avances logrados por sindicatos y asociaciones profesionales. Los grupos más aventajados eran aquellos con un fácil acceso al poder Ejecutivo o Legislativo para exponer sus demandas y obtener un apoyo político para su aprobación e implementación, creando y consolidando desigualdades internas y una multiplicidad de instituciones encargadas de la administración (Raczynski, 1994).

Los antecedentes de la reforma de 1952 que da forma a un sistema nacional de beneficios definidos con financiamiento de reparto (a ser profundizado en la próxima sección), datan de este periodo, al ser ingresados distintos proyectos de ley que tuvieron un dilatado debate parlamentario. En 1941 se introdujo un proyecto de ley para reorganizar la seguridad social para los obreros en términos institucionales y de prestaciones. Dicha reforma buscaba crear nuevas prestaciones, tales como pensiones de sobrevivencia, enfermedad, subsidios de maternidad, cobertura de la familia del trabajador en los servicios de salud. Además, las modificaciones institucionales para administrar estas nuevas prestaciones, derivaron en proponer la creación del Servicio Nacional de Salud y del Servicio del Seguro Social (SSS). Por otra parte, la reforma para los empleados particulares fue introducida como un proyecto de ley en 1948, estableciendo que una persona era elegible para recibir una pensión por vejez después de 35 años de servicio y se implementó un sistema de financiamiento de reparto debido a problemas macroeconómicos (altas tasas de inflación) y bajos retornos de las inversiones destinadas a una capitalización de los fondos (Arellano, 1985; Mesa-Lago, 1978).

Para resumir, la organización de las pensiones sobre la base de los grupos ocupacionales respondió al dominio conservador sobre la materia. Esto derivó en un proceso de fragmentación, en un contexto de democracia multipartidista que imperó en el sistema de partidos en Chile entre 1932 y 1973. Además, dicha disyuntiva legislativa entre opciones conservadoras y liberales no se alineaba con el

crecimiento de opciones políticas socialistas, humanistas cristianas, obreras, radicales, entre otras tendencias. Por ende, la expansión del sistema de pensiones respondió a un proceso de subdivisión de los sectores obreros y las cajas originales entre varias unidades, cada una de ellas buscó expandir el número y calidad de las prestaciones. Dicha expansión, de acuerdo a Borzutzky (2002), fue un proceso fragmentado por medio de concesiones legislativas de prestaciones para sucesivos grupos pequeños pero con capacidad de presión organizada.

B. El sistema de beneficios definidos con financiamiento de reparto en Chile (1952-1981)

Chile fue uno de los países pioneros en establecer un sistema de seguridad social en el hemisferio occidental, aunque las leyes promulgadas entre 1924 y 1925 fueron inspiradas por el sistema de seguridad social Bismarckiano (Castiglioni, 2000). Sin embargo, la seguridad social chilena fue extendiendo su cobertura de forma fragmentada y estratificada a través de concesiones estatales hacia grupos de presión que florecieron en un clima de democracia plural posterior a 1925 (Mesa-Lago, 1989).

Autores como Arellano y Mesa-Lago sitúan el inicio del sistema de beneficios definidos con la aprobación, por parte del gobierno de Gabriel González Videla (Partido Radical) de cambios significativos en la seguridad social para obreros a través de la creación del Servicio de Seguro Social que vino a reemplazar la Caja del Seguro Obrero, a partir del proceso legislativo descrito anteriormente. En noviembre de 1952, Carlos Ibáñez del Campo asume la Presidencia de la República, liderando una coalición política que agrupaba a sectores desencantados de los partidos políticos tradicionales, de los gobiernos liderados por representantes del Partido Radical y críticos de la oligarquía (Moulian, 1986).

Asimismo, dada la fragilidad de los partidos y grupos políticos que conformaron su gobierno, hubo una rápida reorganización de los partidos tradicionales, expresándose en significativas presiones de una oposición política conformada por una nueva confederación obrera compuesta por comunistas, socialistas, radicales y el rápido crecimiento de los demócratas cristianos que se escindieron del Partido Conservador. Como resultado de esta correlación de fuerzas que representaba la creciente influencia del movimiento sindical y el establecimiento del Frente de Acción Popular - FRAP (coalición de partidos de izquierda con vocación popular y antecesora de la Unidad Popular), Ibáñez respondió con una importante legislación en materia de seguridad social, creando la Superintendencia de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Seguridad Social. De este modo, buscó el objetivo de erigirse como la agencia pública encargada de recabar información y supervisar a todas las instituciones de seguridad social (Mesa-Lago, 1978).

El sistema que comenzó en 1952 estaba organizado en alrededor de 35 Cajas de Previsión Social, las cuales eran entidades semipúblicas encargadas de administrar las contribuciones previsionales provenientes de los trabajadores, empleadores y del Estado. Su forma de financiamiento corresponde a una contribución tripartita sobre un porcentaje de los sueldos de los trabajadores, que varía según cada Caja de Previsión, según la información recopilada por Mesa-Lago y expuesta en el cuadro 1.

Estas contribuciones eran realizadas por los trabajadores activos y pasan a financiar las pensiones de los trabajadores pasivos pertenecientes a la misma Caja de Previsión. Las edades de retiro varían según las Cajas y van desde los 65 años para hombres y 55 años para mujeres pertenecientes al Servicio de Seguro Social, pasando por los 55 años para periodistas y 50 años para los trabajadores bancarios. Asimismo, existen distintos criterios para calificar a la pensión de vejez y varía desde las 1.040 semanas para los miembros de las Fuerzas Armadas hasta las 52 semanas de contribución para los trabajadores pertenecientes a la Caja de Empleados Particulares. Por último, las prestaciones de las pensiones por antigüedad se entregaban para los trabajadores con 35 años de servicio para los hombres y entre 25 y 30 años de servicio para las mujeres de la Caja de Empleados Particulares, pasando por exigencias de 20 años de servicio para los miembros de las Fuerzas Armadas y periodistas, hasta solamente 15 años para los parlamentarios (Mesa-Lago, 1978).

Cuadro 1
Chile (1968): tasas de cotización previsional según grupo ocupacional y fuente de financiamiento
(en porcentajes de ingresos o salarios)

Grupo ocupacional	Trabajador	Empleador	Estado	Total
Obreros (SSS)	6.5	12.5	^a	19
Profesionales (EMPART)	8.5	16.8	^b	25.3
Funcionarios públicos (CANAEMPU)	10.5	Entre 4.5 y 18.8	^c	Entre 15 y 29.3
Fuerzas Armadas	8.5	0.5	^d	9
Marina mercante	Entre 0 a 11.5	Entre 10.5 y 13.8	^e	Entre 10.5 y 25
Ferrocarriles del Estado	6	6	^f	12
Funcionarios municipales	Entre 8.5 y 11.5	Entre 12 y 30.5	^g	Entre 20.5 y 42
Trabajadores bancarios	Entre 10.5 y 11.5	Entre 17.5 y 23.8	^h	
Hipódromo	Entre 5.5 y 10.5	Entre 13.8 y 18.8	ⁱ	Entre 19.3 y 29.3

Fuente: Mesa-Lago (1978).

^a Impuestos: 2% de pagos desde el gobierno y municipalidades.

^b Impuestos para el fono de artistas: 5% del valor de las entradas para cines y teatros.

^c Reajuste de pensiones es totalmente financiado por el Estado. También hay impuestos para los notarios (sobre documentos públicos). Para abogados particulares (sobre documentos legales, estampillas, etc.) y para periodistas (1%-4% sobre las apuestas en hipódromos y 5% sobre las entradas a lugares de entretenimientos). El Estado también contribuye con 4% del ingreso de los notarios públicos y de los empleados judiciales, 5% de los oficinistas legales y 14% de los recaudadores de impuestos. La contribución del empleador va desde 0% al 14%.

^d El Estado absorbe todo el costo del déficit que se puede generar en este fondo. Para los militares y policías, el Estado paga el 75% del reajuste de las pensiones.

^e Impuestos para agentes aduaneros (sobre importaciones y exportaciones), para oficiales y profesionales (2% sobre las tarifas de flete y de pasajeros) y para los marineros (1% sobre lo mismo).

^f Contribución de 1,5% de los ingresos de la compañía de ferrocarriles.

^g Las mayores contribuciones de los empleadores están en los fondos para funcionarios municipales profesionales de Santiago y Valparaíso.

^h Contribución de 0,25% de los balances de depósitos en bancos comerciales cada seis meses.

ⁱ Impuesto de 9,95% sobre las apuestas para el fondo de los trabajadores profesionales de hipódromos.

A partir de estos parámetros se calculaba la pensión que era de beneficio definido, es decir, un porcentaje establecido del promedio los últimos sueldos. De acuerdo a Mesa-Lago (1978), la práctica usual para acceder a mayores montos era incrementar el salario del trabajador en el último período de su vida laboral activa y así poder aumentar el promedio que entra en el cálculo del beneficio, donde el porcentaje final era desde 50% al 100% de ese promedio. El número de meses utilizado para el cálculo del monto de la pensión variaba desde los 60 meses previos a la jubilación hasta disminuir al promedio de los salarios de los últimos 36 meses para la Caja de Empleados Públicos y Periodistas, la marina mercante y los funcionarios bancarios. Para el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas, la pensión se calculaba según un porcentaje equivalente al último salario de la vida activa del uniformado.

Los principales beneficiarios fueron los trabajadores formales que estaban afiliados, principalmente a las siguientes Cajas, de acuerdo al grupo ocupacional: Servicio de Seguro Social (SSS), dirigido a los trabajadores obreros; la Caja de Empleados Particulares (EMPART), que recibía las contribuciones provenientes de los trabajadores profesionales del sector privado; y por último, la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU). Los militares y la Policía eran, precisamente, un importante grupo de presión y mantuvieron la estratificación del sistema de pensiones chileno (Mesa-Lago, 1978), con sus instituciones previsionales vigentes en la actualidad.

Durante las décadas de 1950 y 1960, se realizaron algunas modificaciones para expandir la cobertura de las asignaciones familiares y seguros de salud para miembros pasivos del sistema¹. La

¹ Miembro pasivo se refiere a la inclusión de los hijos y cónyuge del afiliado/a a las prestaciones propias sistemas de asignaciones familiares y de salud.

Misión Klein y Saks, encargada por el segundo gobierno de Carlos Ibañez del Campo (1952-1958) a dicha consultora norteamericana, elaboró un crítico informe de la situación del sistema previsional y sus propuestas de solución. En dicho informe, la Misión constata que “la desigualdad en los beneficios refleja la presión de pequeños grupos que han logrado la aprobación de miles de leyes modificatorias a la legislación original” (Misión Klein y Saks, 1958, p. 3). En este sentido, un aspecto central de sus recomendaciones era la adoptar un régimen previsional con administración unificada y separando las funciones propias de previsión con las de bienestar social.

Sin embargo, las principales críticas fueron oficialmente realizadas por la Comisión Prat, que fue formada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social por encargo del Presidente Jorge Alessandri, quien nombró personalmente como Presidente de dicha comisión al abogado Jorge Prat. La Comisión trabajó entre 1959 y 1964, elaborando un informe que tuvo como objetivo describir los sistemas chilenos de pensiones, y otros beneficios vinculados a la Seguridad Social, y proponer al Gobierno una reforma adecuada a los conceptos de seguridad social (Comisión de Estudios de la Seguridad Social, 1964). Las propuestas de reforma se enfocaron en mejorar la naturaleza anárquica del sistema, el déficit de cobertura de amplios sectores de trabajadores, las desigualdades entre los trabajadores asegurados por las distintas prestaciones a las que eran sujetos de derechos y el alto costo del sistema (Borzutzky, 2002). Dicha Comisión estableció que existió un impacto regresivo de la seguridad social en la distribución del ingreso debido a la existencia de subsidios cruzados desde los trabajadores obreros y no asegurados hacia el sistema de financiamiento que no fueron resueltos por estas modificaciones (Mesa-Lago, 1978). En este sentido, la Comisión constata la existencia de discriminaciones horizontales entre los distintos grupos de trabajadores y empleados, los que “dan lugar a odiosos privilegios, aún cuando no siempre han tenido esta finalidad, sino que han sido más bien el producto del desorden institucional que se ha estado produciendo como consecuencia de una ausencia de planificación de conjunto” (Comisión de Estudios de la Seguridad Social, 1964, p. 1478).

A modo de clarificar la existencia de estas discriminaciones en el sistema chileno de mediados del siglo XX, Mesa-Lago (1978) muestra el nivel de cobertura efectiva entre los distintos tipos de trabajadores. Él concluye que, en 1964, el 92% de los profesionales y 90% de los obreros estaban asegurados, pero solamente el 14% de los trabajadores por cuenta propia y un porcentaje insignificante de los empleadores y trabajadores familiares no remunerados. Esto refleja un déficit de cobertura de importantes grupos ocupacionales y que fue oficialmente declarado por la Comisión Prat al plantear que “están prácticamente al margen de los beneficios de la seguridad social los trabajadores independientes o por cuenta propia” (Comisión de Estudios de la Seguridad Social, 1964, p. 1479), como reflejo de la insuficiente protección que ofrecía el sistema de pensiones chileno.

Cuadro 2
Chile: cobertura de las pensiones por grupo ocupacional, 1964
(En miles de personas y en porcentajes)

Categoría de trabajadores	Fuerza de trabajo (en miles)	Asegurados (en miles)	Asegurados (en porcentajes)
Profesionales	534,8	489,6 ^a	91,5 ^a
Obreros	1.464,4	1.315,8 ^b	89,8 ^b
Por cuenta propia	655,2	90,0 ^c	13,7 ^c
Empleadores	35,0 ^d
Familiar no remunerado	40,0 ^d
No especificado	70,6
Total	2.800,0	1.895,4	67,7

Fuente: Mesa-Lago (1978) basado en estadísticas oficiales.

^a Se consideran a todos los asegurados en Cajas para las Fuerzas Armadas, funcionarios públicos y profesionales, excluyéndose a los trabajadores por cuenta propia.

^b Todos los afiliados en Cajas para trabajadores obreros (incluyendo a los trabajadores domésticos), excluyéndose a los trabajadores por cuenta propia.

^c Estimación según el número de trabajadores por cuenta propia afiliados en el SSS (alrededor de 67.000) y en el CPEP (23.000).

En término de desigualdades entre las prestaciones de acuerdo a distintos grupos ocupacionales, Mesa-Lago (1978) muestra que las pensiones más altas eran pagadas a los miembros de las Fuerzas Armadas, seguidos por los empleados profesionales, funcionarios públicos y empleados obreros en la base. Otros fondos pequeños, como los de amortización, trabajadores bancarios y funcionarios municipales tuvieron una pensión promedio per cápita de entre 5 a 8 veces más alta de los que entregaba el Servicio de Seguro Social. El cuadro 3 muestra esta información de forma desagregada respecto a la pensión anual promedio como proporción, según grupo ocupacional.

Cuadro 3
Chile: razón del monto promedio anual de las pensiones, según grupo ocupacional, 1967

Grupo ocupacional	Razón ^a
Obreros	1.1
General (SSS)	1
Marina Mercante	2.5
Municipal	1.3
Hipódromos	1.5
Profesionales	3.2
General (CPEP)	3.9
Marina Mercante	3.4
Periodistas	1.4
Bancos	3.2
Fondos especiales	1.9
Hipódromos	1.1
Funcionarios Públicos	2.1
General (CNEPP) ^b	2.0
Ferrocarriles del Estado	0.9
Bancos	5.3
Municipal	5.4
Agua	3.7
Amortización	8.5
Fuerzas Armadas	3.5
Militares	3.7
Policía	3.2
Total	1.7

Fuente: Mesa-Lago (1978), basado en estadísticas oficiales.

^a Razón de la pensión promedio per cápita en relación con el promedio per cápita más bajo, que corresponde al SSS.

^b Información de Diciembre de 1966. Debido a la inflación, las cifras podrían verse incrementadas entre 10 y 20 por ciento.

En conclusión, desde el origen del sistema de pensiones chileno, la cobertura y la asignación de prestaciones eran altamente desiguales entre los distintos grupos ocupacionales. Esta situación es una consecuencia negativa de las distintas presiones que buscaban una masificación de los privilegios hacia grupos específicos vinculados con partidos políticos. Según Mesa-Lago, lo anterior trajo consigo que la solución para problemas de desigualdad y costos excesivos del sistema de pensiones en Chile era, necesariamente, la unificación y estandarización. Sin embargo, sucesivos gobiernos democráticos que fueron liderados tanto por conservadores, demócrata cristianos o socialistas, no fueron capaces de implementar estas necesarias reformas. Por otra parte, Parrish y Tapia-Videla (1970) señalan que el

sistema de seguridad social en Chile era funcional para la estabilidad política, pero al mismo tiempo tenía un potencial impacto en el establecimiento de un conflicto de clases más aguda, debido al establecimiento de generosidad en las pensiones en los sectores medios se había realizado a expensas de sectores obreros. El cuadro 4 presenta las principales implicancias para las distintas dimensiones del universalismo según la reforma previsional de 1952.

Cuadro 4
Chile: reforma previsional de 1952 y dimensiones del universalismo involucradas

Dimensión de cambio	Reformas discutidas (año)	Resultado	Comentarios
Cobertura y equidad	Seguridad social para obreros (1952)	Aprobado	Se crea el Servicio del Seguro Social (SSS), que pasaría a ser la mayor Caja del sistema previsional chileno. En 1960 se estima que tenía una cobertura del 52% de la Población Económicamente Activa que participaba del sistema de pensiones.
Generosidad y equidad	Reforma para profesionales (1952).	Aprobado	Adopción de años de servicios para optar a pensiones de vejez. Los años de servicio van desde los 15 a 35 años. Supresión de un anterior sistema capitalización individual por bajos retornos.

Fuente: Elaboración propia.

1. Las fallidas reformas previsionales del gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)

En 1965, el Presidente Frei (Democracia Cristiana) comenzó con su plan de introducir una reforma importante y comprensiva al sistema de pensiones. El objetivo era mejorar la situación previsional del país que ya había sido diagnosticado, sistematizado y analizado por la Comisión Prat. Para su implementación, el Presidente Frei elaboró distintas iniciativas basadas en instrumentos administrativos para aumentar la cobertura en el sector rural, como también una serie de propuestas legislativas para hacer una reforma significativa. Sin embargo, dichos intentos de proyectos de ley no tuvo el éxito esperado.

En primer lugar, la expansión del sistema de pensiones para los trabajadores rurales, realizado mediante instrumentos administrativos y no mediante proyectos de ley, coincidió con dos hechos: en primer lugar, la disminución del poder e influencia de los terratenientes en la política nacional que facilitó su implementación. En segundo lugar, había un compromiso político para mejorar las condiciones laborales de los campesinos, los cuales presentaban aún relaciones laborales pre-capitalistas.

El objetivo de la reforma impulsada por el Presidente Frei Montalva fue de obtener prestaciones similares entre los distintos grupos ocupacionales del mercado laboral. En términos específicos, la reforma intentó reducir la tasa de contribución mediante la eliminación de las pensiones basadas en años de servicios y de las “perseguidoras”². Además, la iniciativa que iba a ser propuesta para su legislación al Congreso Nacional, trató de reducir las atribuciones del Poder Legislativo en la creación de Cajas y en la asignación de prestaciones especiales sobre pensiones que pudieran favorecer a grupos organizados.

De acuerdo a Borzutzky (2002), durante 1966 y 1967 el debate y los esfuerzos políticos estaban concentrados en la Reforma Agraria y en un nuevo acuerdo sobre la participación del Estado en la explotación de cobre que culminó con la Ley 16.425 de “Chilenización del Cobre” en 1966. En consecuencia, no existían condiciones políticas adecuadas para introducir una propuesta de ley de reforma de pensiones a un Congreso que tenía una fuerte bancada opositora de Izquierda y un oficialista

² El monto de esta pensión estaba ajustada de acuerdo al salario del puesto de trabajo que fue ocupado por el jubilado. El objetivo de la “perseguidora” era no perder el valor real de la pensión debido a la alta inflación de Chile durante mediados del siglo XX, pero se hacía entrega principalmente a antiguos altos funcionarios públicos, parlamentarios, militares, policías, entre otros grupos ocupacionales que contaban con este mecanismo (Parrish & Tapia-Videla, 1970).

Partido Demócrata Cristiano que presentaba divisiones internas. A partir de esta situación, la propuesta de ley fue postergada aunque los contenidos de la misma fueron filtrados y surgieron fuertes críticas por sectores, tanto desde el Congreso como desde los sindicatos.

En 1969, la nueva estrategia fue elaborar una versión más acotada cuyos objetivos fueron uniformizar los requerimientos para optar a pensiones de vejez, crear un nuevo fondo de asignaciones familiares, terminar con las pensiones “perseguidoras” y, por último, otorgar atribuciones al Poder Ejecutivo para modificar la estructura de contribuciones y para declarar la incompatibilidad de pensiones. Borzutzky (2002) señala que este proyecto de ley fue aprobado parcialmente por el Parlamento, sentando las bases para eliminar algunos de sus mayores vicios.

Asimismo, en 1969 el Presidente Frei hizo una fuerte y pública crítica sobre el estado de la seguridad social chilena, en particular las pensiones por vejez, en la cuenta pública presidencial ante el Congreso. En el último año de su mandato, el Presidente Frei logra la aprobación de una reforma constitucional, donde establece que cualquier modificación de ley que implique modificaciones en la seguridad social resultaría ser de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, quitando la iniciativa parlamentaria en la creación de leyes al respecto (Desourmeaux, 1998).

El gobierno del Presidente Frei fue exitoso en la extensión de la cobertura previsional para los trabajadores rurales sobre la base de instrumentos administrativos que pudo dictar posterior a la promulgación de la Reforma Agraria que reforzó los derechos a la seguridad social y a la negociación colectiva de los campesinos, un salario mínimo y legalización de las organizaciones y sindicatos rurales (Mesa-Lago, 1978). A pesar de estos avances, no pudo lograr una mayor equidad. Esta derrota se debió, principalmente, al fallido intento de uniformizar prestaciones y reglas del sistema, el cual sufrió una fuerte oposición parlamentaria de partidos de izquierda y de representantes sindicales. El cuadro 5 resume cada intento de cambio y los resultados, desde una perspectiva universalista, durante el sexenio del Presidente Frei.

Cuadro 5
Chile: modificaciones paramétricas, resultados y dimensiones del universalismo involucradas durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)

Dimensión de cambio	Reformas discutidas (año)	Resultado	Comentarios
Cobertura	Expansión de cobertura para los trabajadores rurales (1967)	Aprobado	Declinación económica y política de terratenientes. La extensión de la aplicación de las normas de seguridad social a los trabajadores rurales se debió a la promulgación de la Ley de Sindicalización Campesina.
Equidad	Unificación de reglas y uniformidad de prestaciones (1969)	Rechazado	Proyecto de Ley que buscaba simplificar la institucionalidad previsional. También, se quiso establecer una edad mínima jubilatoria y eliminar el acceso a pensión basado en años de servicio.

Fuente: Elaboración propia.

2. Allende, la expansión de los valores de las pensiones e iniciativas bloqueadas (1970-1973)

Durante la campaña presidencial de 1970, que marcó la elección de Salvador Allende, militante del Partido Socialista, como Presidente de Chile, existía una complejidad financiera y administrativa del sistema previsional y la opinión generalizada era que se debía hacer frente a ella para evitar la bancarrota de la seguridad social o una constante presión presupuestaria de mayores recursos. Lo anterior no fue ajeno a los candidatos presidenciales y “las tres candidaturas presidenciales dirigieran ácidas críticas al sistema, proponiendo transformaciones radicales en su funcionamiento. El sentido común de la época,

sin embargo, propiciaba más bien una homogeneización y centralización del sistema manteniendo el esquema de reparto” (Marcel y Arenas, 1991, p. 12). En esta línea, el nuevo gobierno encabezado por Salvador Allende (1970-1973) realizó un acuerdo para reformar la seguridad social y las pensiones con la principal confederación sindical, la Central Única de Trabajadores (CUT). Los compromisos relacionados con la seguridad social apuntaron a alcanzar un incremento del 100% de los montos de las pensiones, participación de representantes de los trabajadores en los fondos de seguridad social, nuevas prestaciones para trabajadores manuales y no manuales, entre otras iniciativas.

En 1971 el gobierno presentó un plan económico de cinco años. En dicho plan, se buscaba reformar las pensiones, nuevamente, para expandir la cobertura, uniformizar prestaciones, incrementar el monto de las pensiones mínimas para hacerlas equivalentes al sueldo mínimo, financiar la seguridad social mediante impuestos directos, entre otras medidas. No obstante, según Borzutzky (2002), el plan en lo referido a la seguridad social fue parcialmente ejecutado porque la implementación de estas medidas hubiera implicado una transformación sustantiva del sistema de seguridad social y la creación de un Estado de Bienestar.

A pesar de estos anuncios programáticos, el gobierno de la Unidad Popular (UP)³ comenzó a promocionar cambios mediante negociaciones con grupos organizados y con partidos políticos que representaban dichos intereses para acceder a mejores prestaciones previsionales. A tal efecto, Borzutzky (2002) señala que la estrategia política de Allende explica la creación de una nueva Caja de Previsión para expandir las prestaciones hacia grupos de clase media, quienes podrían ser cruciales para la sobrevivencia política del gobierno de la Unidad Popular. Esto respondía a la necesidad de construir una alianza multiclase y Allende tenía las atribuciones para promulgar nuevas reglas referidas a la seguridad social debido a la reforma constitucional de 1970. Cabe agregar que Allende no quiso hacer modificaciones sustantivas al esquema de pensiones de los obreros para no dañar los derechos adquiridos por ellos. En este sentido, Borzutzky (2002) concluye que Allende no tuvo ni la voluntad ni el poder político para llevar a cabo una reforma importante al sistema de pensiones.

En resumen, las modificaciones al sistema de pensiones desarrolladas por el gobierno de Salvador Allende se concentraron solamente en el incremento de la cobertura de los trabajadores independientes, quienes estaban históricamente excluidos de prestaciones previsionales. Sin embargo, no hubo un cambio de la naturaleza estratificada y discriminatoria del sistema, sino que el principal objetivo fue de fortalecer el apoyo social a su gobierno mediante nuevos beneficios a trabajadores de sectores medios y miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile. Por último, la política de las pensiones procuró asegurar las garantías para el mantenimiento de los sistemas privilegiados de los obreros y empleadores organizados, cuyos apoyos buscó el gobierno de la Unidad Popular para viabilizar políticamente la implementación de reformas estructurales (Borzutzky, 2002).

En este sentido, cobra relevancia la sistematización realizada por Uthoff (1995) quien constata una serie de problemas recurrentes que deben enfrentar los sistemas previsionales en América Latina. Según lo mencionado anteriormente, los intentos de reforma apuntaron a ampliar la cobertura hacia segmentos excluidos de la población, adecuar las prestaciones a la capacidad de financiamiento del sistema, mejorar la administración, generar una homogeneidad entre los regímenes previsionales y mejorar la recaudación especialmente referida a los trabajadores independientes.

³ Se refiere a la coalición de partidos políticos creada en 1969 que ganó las elecciones presidenciales de 1970, siendo candidato Salvador Allende. Dicha coalición estuvo formada por el Partido Socialista, Partido Comunista, Partido Radical, Partido de Izquierda Radical, el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU) y la Acción Popular Independiente. Posteriormente, se incorporaron a la coalición gobernante, una escisión del MAPU llamado MAPU Obrero y Campesino y la Izquierda Cristiana.

Cuadro 6
Chile: modificaciones paramétricas, resultados y dimensiones del universalismo involucradas durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973)

Dimensión de cambio	Reformas discutidas (año)	Resultado	Comentarios
Cobertura, equidad y generosidad	Intento de Allende (1970-1973) de reformar la seguridad social (1972)	Mayoritariamente rechazado	Se rechazó la idea de modificar el mecanismo de financiamiento de las pensiones, uniformizar prestaciones e unificar instituciones. Inclusión exitosa de trabajadores independientes con la creación de la Caja de Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas e Independientes (1972). Después del Golpe Militar de 1973, se dejó de aplicar la ley 17.592 que regulaba esta Caja.

Fuente: Elaboración propia.

3. La primera etapa de la dictadura de Pinochet: el debate interno y la preparación para el sistema privado de pensiones (1973-1980)

En términos generales, el sistema de pensiones que operó en Chile entre 1952 y 1981 tuvo diferentes niveles de prestaciones, destinatarios y un alto número de regulaciones que los transformaron en un laberinto jurídico e institucional (Mesa-Lago, 1985, p. 102). De esta forma, el sistema de pensiones estaba sujeto a presiones y clientelismo de pequeños sectores para prevenir el establecimiento de un sistema más igualitario, unificado y universal (Borzutzky, 2002). Como corolario, a principio de la década de 1970, el sistema estaba en crisis, altamente marcado por una insuficiencia de los montos de las pensiones, inequidades y una crisis financiera explicada, según Borzutzky (2002), por una expansión de las exenciones contributivas, las cuales se tornaron relevantes para la solvencia financiera tanto del sistema como de las prestaciones.

Al finalizar el periodo comprendido entre 1952 y 1981, el antiguo sistema de reparto tenía serios problemas estructurales, tales como: 1) un alto costo para las finanzas públicas, llegando a costar 17% del PIB en 1971 (Mesa-Lago, 1989); 2) una institucionalidad fragmentada que se refleja en las 35 cajas de previsión que contaban, de forma independiente, con su propia organización, reglas de operación y prestaciones; y 3) una “masificación del privilegio” caracterizado por concesiones públicas de prestaciones especiales para grupos movilizados (Mesa-Lago, 1985). En consecuencia, los destinatarios privilegiados fueron, principalmente, grupos organizados urbanos, excluyendo trabajadores urbanos informales y trabajadores rurales, por lo que el incremento de los costos de forma exorbitante y el desorden institucional fueron las consecuencias finales de este proceso (Borzutzky, 2002).

Posterior al golpe de Estado de 1973, la Junta Militar encabezada por el General Augusto Pinochet comenzó a promulgar decretos de ley para implementar reformas paramétricas e institucionales en materia previsional, sin la oposición de partidos políticos, sindicatos u otro grupo de interés organizado debido a la supresión de los derechos políticos y del Estado de Derecho. Estos decretos se ejecutaron en paralelo al requerimiento del régimen hacia la Superintendencia de Seguridad Social y a la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) para proponer políticas para reformar el sistema de pensiones. Ambas agencias redactaron sus propios informes con visiones distintas sobre el diseño, financiamiento e institucionalidad de un nuevo sistema de pensiones.

Por una parte, el informe de la Superintendencia propuso un nuevo sistema administrado por el Estado, unificando la administración y las prestaciones, y eliminando las inequidades del antiguo sistema que han sido descritas anteriormente. Por otra parte, ODEPLAN hizo hincapié en el reemplazo de la estructura financiera que existía entonces por cuentas de capitalización individual, la creación de instituciones privadas encargadas de la administración de dichas cuentas individuales, y finalmente, la inversión de dichos fondos en mercados de capitales privados (Borzutzky, Vital Connections. Politics, Social Security and Inequality in Chile, 2002).

En 1975, la dictadura militar redactó un proyecto que combinó ambos informes y fue conocido como “Anteproyecto del Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Sistema de Seguridad Social”, el cual fue anunciado en noviembre de 1975 y es el precedente legal de la reforma previsional de 1981. Durante el debate entre los miembros de la Junta Militar y los asesores, hubo un choque de posiciones entre visiones corporativistas y neoliberales acerca del rumbo que debiera tomar la reforma del sistema de pensiones. La situación se tornó favorable para los sectores neoliberales cuando Sergio Fernández fue designado Ministro del Trabajo y Previsión Social en abril de 1976. De acuerdo a Borzutzky (2002), el debate sobre el proyecto finalizó en agosto de 1977 y resurgió a comienzos de 1980 cuando José Piñera fue designado Ministro del Trabajo y Previsión Social y desconoció la existencia del llamado Anteproyecto.

El debate sobre la reforma a las pensiones debe ser contextualizada en el marco de una agenda de reformas que promovió el gobierno militar a partir de 1979. Dicha agenda se catalogó como las Siete Modernizaciones que tuvo como objetivo reforzar el desarrollo del país mediante la promoción de la libertad individual para elegir a través de la reducción de las responsabilidades públicas desde el Estado hacia el sector privado. Idealmente, la intervención del Estado en la provisión de bienes públicos debiera estar limitada a la provisión directa para los grupos más vulnerables de la población. Foxley (1982) señala que dichas modernizaciones se concentraron en las siguientes áreas: relaciones laborales, seguridad social, salud, educación, descentralización regional, agricultura y aparato judicial.

Según Arellano (1981 y 1985) estas primeras modificaciones previsionales adoptadas por el régimen militar, se enfocaron en reducir los privilegios y unificar un sistema de pensiones que estaba compuesto por 35 cajas previsionales, 150 programas y más de 2000 textos normativos diferentes (Foxley, Aninat y Arellano, 1980). Por ejemplo, en 1974, el gobierno estableció una pensión mínima única, erradicando las diferencias entre los distintos grupos ocupacionales agrupados en las distintas Cajas de Previsión. Posteriormente en 1975, el gobierno promulgó el Decreto Ley 869, que tenía como objetivo proporcionar un ingreso asistencial, a través del Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), a la población pobre mayor de 65 años de edad. De esta forma, se logró incluir a 200.000 personas que estaban excluidas del sistema de pensiones, pero el monto de dichas pensiones representaba solamente 1/3 de la pensión mínima (Gana, 2002).

Sin embargo, las principales dificultades para las personas jubiladas durante los primeros años del gobierno de la Junta Militar fue una rápida y significativa reducción del valor real de los montos de las pensiones por vejez. Al respecto, Arellano (1985) señala que entre 1979 y 1982 las pensiones perdieron un 26% del poder adquisitivo, comparado con los valores reales del periodo 1969-1970. Esto era principalmente causado por un mecanismo de reajuste inadecuado, combinado por una situación macroeconómica caracterizada por altas tasas de inflación y una disminución de la inversión pública en pensiones.

El cuadro 7 detalla la devaluación de las pensiones de acuerdo a los grupos ocupacionales. El grupo más perjudicado fueron los trabajadores no manuales y profesionales del sector privado, quienes perdieron un 33,6% del poder adquisitivo de la pensión entre 1970 y 1980. Al contrario, el monto de las pensiones que recibieron los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía experimentaron una desvalorización en 1975, pero en 1980 lograron un incremento del 42,9% teniendo como base la pensión promedio de dicho grupo en 1970.

Cuadro 7
Monto de las pensiones, 1965-1980
(En porcentajes del monto promedio de las pensiones)

Año	Obreros sector privado	Profesionales sector privado	Funcionarios públicos	Fuerzas Armadas y de Orden
1965	49	128	90	203
1969	52	131	170	212
1970	49	116	168	245
1971	50	94	153	293
1972	52	94	130	338
1973	57	67	127	346
1974	51	68	146	361
1975	53	77	157	283
1976	54	75	152	334
1977	52	77	131	370
1978	56	74	131	335
1979	49	88	150	332
1980	46	77	148	350

Fuente: Arellano (1985).

En 1979, el gobierno publicó el Decreto Ley 2.448, el cual modificó algunos parámetros del sistema de pensiones y redujo de forma sustantiva algunas erogaciones públicas. En específico, el gobierno suprimió las pensiones de vejez determinadas por años de servicio y definió las siguientes edades de jubilación: 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. En consecuencia, la mayor parte de los trabajadores que hayan contribuido por más tiempo para financiar el sistema, usufructuarían por menor tiempo el fondo ahorrado y se incrementarían los montos de las pensiones. Por último, debido a la extrema concentración del poder político en la Junta Militar, las pensiones “perseguidoras” fueron eliminadas, gran parte de los privilegios injustificados de las pensiones para grupos ocupacionales específicos fueron erradicados, excepto para los fondos de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden, y hubo un ajuste uniforme de acuerdo al costo de vida (Mesa-Lago, 1985). Por ende, este ajuste significó una fuente importante de ahorros para alcanzar una sostenibilidad financiera del sistema (Arellano, 1985). En conclusión, esta reforma paramétrica significó viabilizar la reforma previsional llevada a cabo en 1980, debido a que no se sometieron estas materias a debate interno y permitieron establecer una tasa de cotización bastante más baja de la existente, como también calcular tasas de reemplazo que fueron algo más alta en caso de no existir una edad mínima y obligatoria para optar a una jubilación por vejez. De esta forma, este decreto descomprimió el debate dejando solamente para el escrutinio de las personas participantes, el diseño de la industria, la administración de los fondos previsionales, los incentivos para promover el tránsito de beneficiarios al nuevo sistema y el acceso a pensiones bajo el nuevo régimen.

El cuadro 8 resume los cambios presentados en las distintas dimensiones de universalismo y de las pensiones durante los primeros años de la dictadura militar previos a la Reforma Previsional de 1980. Como se hizo mención anteriormente, las reformas realizadas entre 1952 y 1973 trataron de avanzar en mejorar en cobertura, equidad y generosidad del sistema, pero los resultados esperados fueron parcialmente conseguidos debido a la oposición política de partidos, sindicatos y otros grupos organizados como los miembros de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las modificaciones que fueron posibles de realizar durante la primera etapa de la dictadura de Pinochet fueron aprobadas, sin posibilidad de oposición política alguna, y estuvieron dirigidas a hacer frente a los principales privilegios que mantenían algunos grupos ocupacionales desde el origen de la seguridad social moderna. Sin embargo, tanto en el periodo anterior como en la Reforma Previsional de 1980, el sistema previsional de

los militares no sufrieron modificaciones y “mantuvieron regímenes separados con beneficios superiores y mayormente financiados por el erario público” (Rulli, 2012, p. 31).

Cuadro 8
Chile: modificaciones paramétricas, resultados y dimensiones del universalismo involucradas durante los primeros años de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1979)

Dimensión de cambio	Reformas discutidas (año)	Resultado	Comentarios
Equidad	Pensiones mínimas especiales, Decreto Ley 446 (1974)	Aprobado por Junta Militar. Congreso Nacional estaba suprimido	Se decreta una pensión mínima para quienes no cumplen con los requisitos de edad de las pensiones mínimas establecidas por las Cajas de Previsión. Se busca establecer un monto uniforme para pensionados que no tienen acceso a las pensiones mínimas garantizadas por las Cajas Previsionales, estableciéndose un primer intento de aseguramiento de ingresos en la vejez..
Cobertura	Pensiones no contributivas (PASIS), Decreto Ley 869 (1975)	Aprobado por Junta Militar. Congreso Nacional estaba suprimido	Se decreta la Pensión Asistencial, pero con límites de beneficiarios quienes debían acreditar de forma periódica su condición de merecedores de esta pensión según su condición de pobreza. Uno de los principales problemas de esta pensión no contributiva era el establecimiento de cuotas de prestaciones para cada municipio, por lo que se generaban listas de espera, liberándose un cupo cuando un beneficiario fallecía.
Equidad y generosidad	Decreto Ley 2.448 (1979)	Aprobado por Junta Militar. Congreso Nacional estaba suprimido	Eliminación de los años de servicio y establecimiento de edades mínimas de jubilación (65 para hombres y 60 para mujeres). Término de las llamadas pensiones “perseguidoras”. Establecimiento de una regla única de reajuste de los montos de las pensiones, independientemente de la Caja Previsional del jubilado, excepto para los que se desempeñaron en las Fuerzas Armadas y de Orden. Con este decreto, los montos se reajustan de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC). Los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden mantuvieron la jubilación según años de servicio y no establecieron una edad mínima de jubilación, entre otras disposiciones descritas en el Artículo 19 del Decreto 2.448.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la cobertura, más del 60% de la fuerza de trabajo cotizaba en el sistema previsional, guardando diferencias significativas con aquellos grupos ocupacionales que tenían un mayor poder de presión. Obviamente, las principales diferencias estaban en términos de generosidad y equidad debido a la organización y naturaleza misma del sistema. Respecto a la generosidad, las prestaciones eran significativamente más onerosas para los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, como también a los funcionarios públicos profesionales, dejando en una situación de menores prestaciones y montos a los obreros. Asimismo, durante gran parte de este periodo se mantuvieron excluidos a los trabajadores rurales hasta que las condiciones políticas para dictar una medida administrativa para su incorporación, fueron las adecuadas.

III. La radical reforma neoliberal del sistema de pensiones de Chile (1980-1981)

Como gran parte de la literatura es enfática de señalar, Chile fue el primer país en América Latina en realizar una reforma substitutiva de su sistema de pensiones. Pasó desde un sistema público financiado por un esquema de reparto de beneficios definidos a implementar un sistema privado de pensiones de contribuciones definidas, pagadas por el empleado a una cuenta individual de retiro y que son administradas por compañías privadas con fines de lucro llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP pueden invertir estos fondos en proyectos de infraestructura y en el mercado de capitales nacional e internacional, con el objetivo de obtener retornos que beneficien los saldos de las cuentas individuales.

José Piñera era un ferviente seguidor de la teoría económica de Milton Friedman para liberalizar el mercado de cualquier intervención estatal. En su rol de Ministro del Trabajo y Previsión Social, tuvo tres tareas específicas: reformar el sistema de pensiones, institucionalizar un nuevo sistema de relaciones laborales y coordinar los sectores económicos y laborales del gobierno (Borzutzky, 2002). Para empezar con la reforma a las pensiones, se conformó una comisión para preparar la reforma basado en los principios del informe redactado por ODEPLAN en 1975, tales como el principio de subsidiariedad del Estado en la administración de los fondos, la reducción del principio de solidaridad social y la eliminación del impuesto a la seguridad social que era pagado por los empleadores (Borzutzky, 2002).

Dicha comisión estuvo compuesta por dos equipos técnicos afines al ideario económico que estaba promoviendo la Dictadura Militar. Por una parte, hubo un equipo encargado de las definiciones centrales del nuevo sistema y que estaba compuesto por Hernán Büchi, Alfonso Serrano y Martín Costabal. Por la otra, se conformó un equipo técnico que redactó el proyecto a ser presentado y sancionado como ley, compuesto por las personas anteriormente mencionadas y ampliado por la participación de Luis Larraín, Renato Gazmuri, Patricio Mardones, Roberto Guerrero, María Teresa Infante, Margarita Hepp y, como invitado, Miguel Kast (Piñera, 1991).

El proceso de preparación de la propuesta del nuevo sistema previsional chileno tuvo dos etapas. La primera fue desarrollada en 1979, con la elaboración de la propuesta y el inicio del convencimiento, por parte de José Piñera, de los miembros de la Junta Militar. Este proceso fue anunciado de forma oficial el 1 de mayo de 1980 y encontró alguna oposición de sectores del gobierno, incluso del núcleo más cercano a

Pinochet tales como los uniformados miembros del Consejo Asesor del Presidente. Sin embargo, los principales aliados al proyecto de reforma eran el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos. No obstante, el proyecto fue archivado a mediados de 1980 para concentrar la agenda del gobierno en la aprobación de la nueva Constitución Política, lo que ocurrió en agosto de ese año (Piñera, 1991).

Al retomarse el debate de la reforma previsional, el Ministro Piñera estableció fuertes alianzas con algunos miembros de la Junta de Gobierno, pero el Comité Asesor continuaba con sus inquietudes respecto a la pérdida de poder del Estado al traspasar la administración previsional a entidades privadas. En octubre de 1980 fueron superadas las diferencias con los uniformados y se estableció que “el eventual ingreso de las fuerzas armadas y de orden al nuevo sistema de pensiones, se incluyó, como gran concesión, un artículo transitorio creando una comisión mixta para estudiar el tema. Este grupo de trabajo debía emitir, dentro del plazo de seis meses contados desde la aprobación del nuevo régimen de pensiones, una recomendación final sobre la conveniencia o inconveniencia de incluir a las fuerzas armadas en la nueva previsión” (Piñera, 1991, p. 107). Cabe señalar que Piñera dejó de ser Ministro del Trabajo el 29 de diciembre de 1980 y dicha Comisión Mixta nunca fue convocada, por lo que no se revisó la conveniencia de trasladar a las Fuerzas Armadas y de Orden a este nuevo sistema previsional.

El nuevo sistema comenzó a operar el 1 de mayo de 1981 y estaba regulado por los decretos ley 3.500 y 3.501, publicados en noviembre de 1980. Los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado laboral a partir de 1983, debían estar afiliados al nuevo sistema de pensiones de forma obligatoria, por lo que debían elegir alguna AFP que calce con sus intereses referidos a las comisiones para financiar los gastos administrativos y la rentabilidad esperada del fondo de pensiones al terminar la vida activa. Las personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden no fueron incluidas en este nuevo sistema de pensiones y quedaron sujetos al antiguo sistema de reparto de beneficios definidos (Arellano, 1985). Por último, hubo trabajadores que no se cambiaron al nuevo sistema, especialmente aquellos que estaban cercanos a la edad de jubilación y mujeres que tenían bajos ingresos (Raczynski, 1994). Estos decretos contemplaron que cuando los trabajadores activos se retiran, debieran elegir entre dos planes de jubilación: 1) retiro programado, que es el retiro mensual de los fondos acumulados hasta que se extinga el saldo. Este monto es calculado anualmente y depende de los fondos disponibles, la expectativa de vida del jubilado, los retornos de los fondos, entre otras variables; y 2) renta vitalicia, donde el pensionado tiene que contratar un seguro de vejez y, a cambio, recibirá un monto fijo mensual que se irá reajustando en función del índice de precios del consumidor.

El traspaso de los cotizantes y afiliados hacia el nuevo sistema duró cinco años (hasta 1986) y hubo importantes incentivos para el cambio desde el sistema de reparto hacia el nuevo para empleados activos. Dicha transición no fue fácil y el Estado pagó un Bono de Reconocimiento a los nuevos pensionados para reconocer las contribuciones realizadas en el antiguo sistema. Dicho bono pagaba el 2,9% del capital necesario para obtener una pensión de vejez equivalente al 80% del ingreso imponible registrado entre el 30 de junio de 1978 hasta el 30 de junio de 1979. En segundo lugar, el nuevo sistema ofreció una reducción significativa de las tasas de contribución que se tradujo en un mejoramiento, en promedio, de 17% de los sueldos líquidos (Arellano, 1981). A pesar de estos incentivos que pudieron haber sido aplicables para toda la fuerza de trabajo, el gobierno estipuló en los cuerpos legales que la reducción de las tasas de contribución y el mejoramiento del ingreso líquido estaría solamente disponible para quienes opten por hacer las cotizaciones previsionales en el nuevo sistema de capitalización individual.

La reforma previsional de 1980 pretendía disminuir el rol y los costos asociados a la participación del Estado en la administración y pago de pensiones. De esta forma, los costos de transición de régimen previsional se estimaron en función de los compromisos remanentes del sistema antiguo, los Bonos de Reconocimiento, el financiamiento de pensiones asistenciales y solidarias, el financiamiento de las pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden, y la administración y pago de las Pensiones Mínimas con Garantía Estatal. Éstas han significado un importante esfuerzo de disciplina fiscal que contradice con las primeras estimaciones que auguraban un costo de transición que iba rápidamente converger a un costo cero para el fisco. Arenas (1999) estableció que el nuevo sistema significó un déficit fiscal equivalente al 3,8% del PIB en 1981 y alcanzó un máximo de 6,1% del PIB para el año 2000, pero involucraría cuantiosos compromisos fiscales equivalentes a 3,3% del PIB para el año 2040. De lo anterior, Borzutzky (2005) plantea que dicha reforma no logró cumplir con el criterio de sostenibilidad y que

implicó reasignaciones presupuestarias para financiar dicho déficit. En consecuencia, si el costo del nuevo sistema de pensiones era el doble en 1999 respecto a 1981, cabe preguntarse sobre la validez de los argumentos referidos a conseguir un alivio fiscal por medio de la reforma previsional.

Por otra parte, existen estimaciones referidas a la deuda implícita que involucra el cambio de régimen previsional. Mesa-Lago define la deuda implícita previsional como la suma del “valor presente de las prestaciones que tendrán que ser pagadas a los pensionados actuales más el valor presente de los derechos de pensión que los actuales trabajadores asegurados ya han obtenido” (Mesa-Lago, 2000, p. 48). De acuerdo a Bravo y Uthoff (1999), la deuda implícita alcanza el orden de 130% del PIB, obligando a saldar dicho déficit a través de gastos equivalentes que fluctúan entre 2% y 5% del PIB anual durante 40 años.

La reforma también redefinió el rol del Estado estableciendo dos nuevas instituciones: la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y el Instituto de Normalización Previsional – INP. La nueva Superintendencia se encarga de supervisar a las AFP para controlar sus estructuras de comisiones, regular los fondos de pensión entre otras tareas relacionadas con la creación de un sector competitivo. De acuerdo a Borzutzky, la razón política de esta nueva agenda era crear una institucionalidad que otorgue respuesta a las necesidades e ideas de los economistas neoliberales y para poner fin a la antigua Superintendencia de Seguridad Social (Borzutzky, 2002). El Instituto de Normalización Previsional contribuyó a la transición desde el antiguo al nuevo sistema a través de la administración de las contribuciones acumuladas en el antiguo sistema y depositándolas en las nuevas cuentas individuales de retiro. Además, el INP controló las múltiples cajas, fusionándolas en una sola para quienes no optaron por el nuevo sistema y fue la encargada de administrar y transferir el Bono de Reconocimiento. Por último, el INP se convirtió en el servicio público encargado de pagar las pensiones de los antiguos pensionados, como también de aquellos trabajadores que no se cambiaron y posteriormente jubilaron bajo este esquema.

El nuevo sistema de pensiones cambió radicalmente las bases de la seguridad social en Chile. Los montos en el antiguo sistema dependían principalmente de la tasa de crecimiento de los salarios. Mientras que el nuevo sistema depende principalmente de la tasa de crecimiento de los mercados de capitales, que en Chile es altamente inestable y depende largamente de la confianza de los inversores. Por lo tanto, el nuevo sistema de pensiones expone una gran cantidad de ahorros acumulados en un ambiente de alto riesgo y entrega un inusitado poder a un pequeño número de actores económicos. Arellano (1985) fue uno de los primeros expertos en argumentar de que la reforma provisional de 1981 significó una pérdida de soberanía al dejar de controlar una enorme cantidad de recursos hacia las manos de corporaciones privadas, concentrado su control y participación en el mercado financiero de Chile.

Arrau (1994) demuestra que en 1981 los activos de los fondos de pensiones representaban solamente el 0,9% del PIB, pero una década después de su implementación dichos fondos equivalían al 34,4% del PIB de 1991. En la misma línea, Arellano (1982) constata que en mayo de 1981 existían 11 AFP, de las cuales 9 estaban controladas por los principales grupos económicos del país. Estos conglomerados controlaban el 46% del capital y de las reservas del sistema financiero y alrededor del 60% de los pasivos exigibles. Pero si se excluye al Banco del Estado de Chile de estos cálculos, dichas cifras se elevan a 71% y 76%, respectivamente. Gran parte de estas utilidades están explicadas por la forma de llevar a cabo el financiamiento del costo de transición entre el anterior sistema de beneficios definidos al nuevo sistema de contribuciones definidas. Para el caso de Chile, “el nuevo sistema nació actuarialmente sano gracias a que el Estado asumió plenamente el financiamiento del déficit actuarial del sistema antiguo, es decir, de las pensiones en curso de pago al momento de la reforma y de los derechos a un beneficio que hubieran acumulado los afiliados al sistema en el momento de la reforma” (Rodríguez y Durán, 2000, p. 13).

Por otra parte, el nuevo sistema concibe una centralidad a la responsabilidad individual para generar ahorros suficientes para la vejez. En este sentido, Borzutzky (2002) enfatiza que la solidaridad social pasó de tener un rol central hacia uno secundario en la organización y lógica de funcionamiento de las pensiones, porque quedó reservada en aquellos casos en que el principio de responsabilidad individual no puede ser aplicado, como es el caso de las pensiones mínimas y asistenciales. De esta

forma, el nuevo sistema de pensiones cristalizó una visión del rol subsidiario del Estado en la provisión de servicios, ya que podrían ser llevados a cabo de una forma más eficiente por parte del sector privado. Si bien el antiguo sistema siguió activo, fue cerrado para nuevos afiliados y solamente se encuentra pagando las pensiones de vejez a las personas que no se cambiaron al nuevo, o bien, eran pensionados cuando la reforma fue promulgada. Esto implica que con la transición previsional quedaron dos sistemas funcionando en paralelo, uno siendo financiado por los cotizantes en sus cuentas individuales y otro siendo financiado por un decreciente número de activos y creciente responsabilidad de recursos públicos para financiar las pensiones del sistema antiguo. Lo anterior acarrea que “la privatización del sistema de pensiones provocó, al menos durante la transición previsional, un sustancial déficit que está siendo financiado por el Estado” (Arenas, 2000a, p. 473). De esta forma, la experiencia chilena ha dejado como principal lección para los países de la región que los costos de transición entre regímenes y sus efectos en el déficit fiscal sobre las finanzas públicas deben estar previamente considerados y los instrumentos diseñados para hacer frente a un gasto significativo para las economías nacionales, y un potencial reducción de gastos asumidos para aliviar de carga fiscal a los Estados (Mesa-Lago, 2008).

En resumen, el cuadro 9 muestra los principales cambios y las dimensiones del universalismo que se vieron involucradas con la privatización del sistema de pensiones. En general, los artífices de esta reforma afirman que pretendieron mejorar la situación en términos de cobertura y equidad mediante la eliminación de los antiguos privilegios existentes para grupos de presión organizados. Los partidarios del sistema argumentaban que el nuevo sistema privado de pensiones lograba establecer una relación directa entre esfuerzos durante la vida activa y prestaciones a ser percibidos una vez que el cotizante se acoja a retiro por vejez. A su vez, “el nuevo sistema de pensiones se sustenta en una concepción que privilegia la libertad y la responsabilidad del individuo, y que al mismo tiempo valora la solidaridad de la sociedad con los más necesitados” (Piñera, 1988, p. 323).

Cuadro 9
Chile: Reforma Previsional de 1981 y resultados en las dimensiones de universalismo

Cobertura	Generosidad	Equidad
A 5 años (1986) de su implementación, 45.9% de los ocupados ya cotizaban en AFP, mientras que el 11% seguía en el sistema antiguo. Los trabajadores informales no estaban sujetos a cotización obligatoria en el nuevo sistema, por lo que la cobertura efectiva del sistema previsional era 51.6% de la fuerza de trabajo (41.1% en AFP y 10.4% en el sistema antiguo). En 1986, solamente un 4.8% de los trabajadores independientes cotizaban en las AFP (Arenas, 2000b). Dicha cobertura bajó paulatinamente durante los siguientes 20 años, situación que se comenzó a revertir gracias a la Reforma Previsional del 2008.	El monto de la pensión dependería de la trayectoria laboral individual y los ahorros acumulados en las cuentas individuales respectivas. De acuerdo a información de la Superintendencia de Pensiones, en diciembre de 1983 el monto promedio de la pensión por vejez por edad era de UF 2.92 (US\$ 114,4), mientras que en diciembre de 1989 ya habían 17.129 pensiones que recibían, en promedio, UF 4.82 (US\$ 188,8). Además, la reforma creó la Pensión Mínima Garantizada ⁴ e incorporó a la Pensión Asistencia en su esquema, cuyo monto equivalía a 1/3 del monto de la pensión mínima, por lo que hay una baja generosidad de los montos de las pensiones no contributivas y garantizadas a partir de esta reforma.	Las prestaciones fueron estandarizadas y los montos dependerían de la capacidad de ahorro y del saldo acumulado en las cuentas individuales de retiro. De esta forma, se establece una base que no cumple con los requerimientos de equidad, debido a la escasa solidaridad y subsidios cruzados, y a la acumulación individual a partir de condiciones laborales desiguales.

Fuente: Elaboración propia, en base a Arenas (2000b) y boletines estadísticos de la Superintendencia de Pensiones de Chile.

⁴ La Pensión Mínima Garantizada se otorga a las personas que al momento de su jubilación por vejez, cuenten con al menos 20 años de contribuciones en sus cuentas individuales de retiro. De este modo, el Estado garantiza una pensión mínima y opera también en el caso de que se agote el saldo de la cuenta individual de capitalización para las personas que hayan optado por la modalidad de Retiro Programa. En el caso de la Renta Vitalicia, una persona puede optar a esta garantía en el caso de que el monto de la pensión sea menor al monto de la garantía estatal. Por ende, el Estado complementa el saldo hasta que la pensión resulte equivalente al monto, que en diciembre de 2016 era de entre \$ 128.493 (menores de 70 años) hasta 149.906 (mayor o igual a 75 años).

Cabe agregar que la equidad se reflejaba en el esfuerzo individual que sustentaba la operatividad del sistema previsional, que se complementaba con la existencia de solidaridad y redistribución para financiar las Pensiones Asistenciales y las Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado (Cheyre, 1988).

Sin embargo, uno de los principales críticos durante el inicio del sistema refuta lo señalado por Piñera y Cheyre. Arellano (1988) plantea que hubo una disminución de la cobertura previsional en los primeros años de funcionamiento del sistema, como también una ineficiencia de la industria debido a los altos costos de operación que pagaban los cotizantes y afiliados. Por último, Arellano constata una discriminación en contra de las personas que no se cambiaron al nuevo sistema, porque ellos no disminuyeron su tasa de cotización obligatoria, concluyendo que “se estableció un verdadero impuesto a los que decidían quedarse en el sistema antiguo, lo cual llevó a la gente a cambiarse, porque la mayoría no está dispuesta a pagar impuestos en forma voluntaria” (Arellano, 1988, p. 140). Cabe agregar que muchos años antes de la discusión y debate de este nuevo sistema, Aníbal Pinto alertaba sobre las consecuencias que un modelo de capitalización individual podría acarrear en un país con sueldos y salarios que permiten ahorrar un capital bajo, lo que imposibilitaría lograr “una renta adecuada para enfrentar las emergencias del pasivo” (Pinto, 1968, p. 43).

IV. La trayectoria estable del sistema de pensiones durante los primeros años de gobiernos democráticos (1990-2006)

Durante los primeros tres gobiernos democráticos de la Concertación (1990-2006) el sistema de pensiones operó de forma ininterrumpida y sin modificaciones significativas. Gran parte de la nueva legislación estuvo orientada a entregar una mayor preponderancia al mercado de capitales como destino de las inversiones realizadas por las distintas AFPs de la industria, disminuir los costos de administración que estaban siendo pagados por el usuario y asegurar un mejor rendimiento de estos fondos para obtener, en el futuro, mejores montos de pensiones.

De acuerdo a Arenas (2000b) los cambios que fueron promulgados entre 1990 y 2000 no consideraron la cobertura del sistema como un problema de política. La razón detrás de esto fue que se calculaba la cobertura como la proporción de trabajadores afiliados sobre el total de personas empleadas o de la fuerza de trabajo. Por ende, este indicador no era una buena aproximación para monitorear la cobertura efectiva del sistema de pensiones. Un mejoramiento de esta situación fue medir la cobertura efectiva como la proporción de cotizantes de la fuerza de trabajo o de los trabajadores ocupados, pero los datos públicos que estaban disponibles no eran accesibles de forma simple⁵. Asimismo, los datos disponibles en la época no permitían determinar el comportamiento regular de las cotizaciones previsionales por parte de los afiliados, como tampoco se podía “identificar comportamientos diferenciales dependiendo de la relación de dependencia, el sector económico, el estado civil, la edad, el género o la zona geográfica a la que pertenecen estos trabajadores” (Arenas, 2000b, p. 44). Lo anterior trajo como consecuencia que, durante la década de 1990, hubo un diagnóstico equivocado que no permitió establecer a la cobertura como parte de la agenda de políticas para alcanzar soluciones apropiadas y financiadas, especialmente para trabajadores independientes y la situación de las mujeres. Esto fue subsanado a partir de la implementación de la Encuesta de Protección Social (EPS) desde el

⁵ Es necesario destacar la diferencia entre afiliado y cotizante. El primero se refiere a una persona que solamente está inscrita en una AFP, mientras que el segundo hace referencia a la persona que transfiere el porcentaje obligatorio del sueldo bruto en su cuenta individual de retiro administrada por la AFP durante un periodo de referencia. Es decir, los cotizantes son un subconjunto de los afiliados, quienes no necesariamente están realizando contribuciones de forma regular a sus fondos previsionales.

2002 por parte del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, entre otras fuentes de información. Con dicha encuesta, era posible de realizar nuevos cálculos y estimaciones de efectos fiscales y tasas de reemplazo, que no se podían realizar con los datos de la encuesta CASEN (Arenas, 2010).

Durante los 90s hubo dos proyectos de ley que fueron aprobados por el Congreso. El primero creó la Cuenta de Ahorro de Indemnización que es administrado por las AFP como una cuenta separada. Esta iniciativa es voluntaria para los trabajadores cuya relación laboral está regulada por el Código del Trabajo, pero es obligatorio para las trabajadoras domésticas. El empleador realiza una cotización a esta cuenta que equivale al 4,11% del sueldo bruto y se devenga tan pronto como el empleado certifica el término de la situación de empleo con las autoridades respectivas. De acuerdo a Arenas (2000b), esta ley tuvo un impacto positivo en el mejoramiento de la cobertura del sistema de pensiones entre las trabajadoras domésticas, debido a que “estableció un incentivo para que, (...) realizaran sus cotizaciones previsionales por los montos reales de sus remuneraciones” (Arenas, 2000b, p. 39).

El segundo proyecto de ley que fue aprobado en 1999 tuvo como objetivo asegurar al empleado el depósito de todas sus cotizaciones previsionales en caso de despido. Dicha ley establece que el despido no es válido en caso de que el empleador tiene deudas previsionales con el empleado (Arenas, 2000b).

Durante los primeros años de los 2000, se promulgaron dos leyes que fueron consideradas como mejoras significativas para acceder a mayores rentabilidades de los fondos de pensiones y a entregar información completa para las personas próximas a jubilarse mediante la modalidad de renta vitalicia para contratar la mejor opción con los fondos previsionales acumulados en sus cuentas individuales: los Multifondos (2002) y la Ley de Rentas Vitalicias (2004) (Berstein y otros, 2006).

El 2002 se creó la ley de Multifondos a través de la publicación de la ley 19.975. Esta iniciativa diversificó la exposición al riesgo de los ahorros previsionales con el objetivo de incrementar las ganancias para el cotizante, en caso de que el portafolio de inversiones resultaba exitoso (Berstein y otros, 2006). Dichos fondos van desde el A, con un límite máximo de 80% de los activos en renta variables, mientras que el fondo E es el más conservador y se basa principalmente en instrumentos de renta fija (Kritzer, 2008). El detalle de los porcentajes de los límites de las inversiones está disponible en el cuadro 10.

Cuadro 10
Chile: límites en inversiones en renta variable, por Multifondo, 2007

Fondo	Límites en renta variable	
	Mínimo	Máximo
A	40	80
B	25	60
C	15	40
D	5	20
E	Principalmente instrumentos de renta fija	

Fuente: Kritzer (2008), basado en estadísticas de la Superintendencia de Pensiones.

La ley establece una tasa mínima y máxima de retorno para cada uno de los fondos y se define como el promedio de los últimos 3 años de las ganancias de toda la industria de AFP en cada uno de los fondos. Además, el 1% de los fondos de pensiones deben mantenerse como reserva, debido a que si el desempeño del fondo cae bajo el mínimo, se tiene que suplir dicho déficit con el fondo de reserva. Si un fondo administrado por alguna AFP agota dicha reserva, el gobierno financiaría dicho déficit, disuelve la AFP y transfiere las cuentas individuales hacia otra AFP (Kritzer, 2008).

El comportamiento observado entre los afiliados sobre la elección de multifondos dista de ser racional en términos financieros. En este sentido, Berstein y otros (2011) argumentan que el comportamiento de los afiliados suele reproducir una inercia en la toma de decisiones. De este modo, los autores señalan que, a partir de la evidencia, la decisión del cambio de fondo “estaría principalmente

orientado por fluctuaciones de corto plazo en la rentabilidad de los fondos, sin considerar un horizonte de inversión más de largo plazo que es el relevante para sus ahorros para la pensión” (Berstein, Fuentes y Torrealba, 2011, p. 28). En consecuencia, la demanda es insensible debido a características de los afiliados y su desconocimiento de la operación del sistema previsional hace que las decisiones de elección de una AFP sean influenciadas, principalmente, por estrategias comerciales de la industria (Berstein y Ruiz, 2005; Berstein y Cabrita, 2007).

La Ley de Rentas Vitalicias fue promulgada el 2004 para incrementar los requerimientos para acceder a una jubilación anticipada creando un mercado virtual de rentas vitalicias (Berstein y otros, 2006). Esta ley cambió los artículos originales del Decreto Ley 3.500 respecto al retiro anticipado financiable con rentas vitalicias y ofrece información completa sobre las distintas opciones, aseguradoras que podrían administrar dicha renta vitalicia y crea un sistema para recibir las ofertas, permitiendo una libre elección de la persona próxima a optar por la jubilación. Dicho sistema es el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP).

Respecto al pilar no contributivo, la PASIS no experimentó modificaciones relevantes entre la década de 1990 hasta la reforma previsional del 2008. Cabe recordar que la PASIS es una pensión con contributiva, creada en 1975 y su elegibilidad estaba basada en la aplicación de una prueba de medios que determine un puntaje para ordenar los hogares según un ranking de pobreza (Barrientos, 2006).

Originalmente, el monto de la PASIS era equivalente a un tercio de la Pensión Mínima Garantizada y si los beneficiarios habían realizado cotizaciones a sus cuentas individuales, este monto podría llegar a 50% de ese parámetro. En 1987, el monto se indexó a la variación anual de la inflación y en 1995 el monto fue el mismo para todos los beneficiarios. En la década de 1990, el monto de la PASIS representó el 40,7% del monto de la Pensión Mínima Garantizada. Por ende, los principales avances durante ese periodo fue de incrementar el valor de estas pensiones y expandir su cobertura; sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes para elevar a una proporción significativa de las personas pobres de la tercera edad de su condición de pobreza (Gana, 2002).

Para concluir, entre 1990 y 2005 el sistema de pensiones permaneció prácticamente inalterado, conservando las características de lógica de funcionamiento y operación. Además, el gobierno no podría realizar mayores reformas debido a razones políticas que bloquearían cualquier intento de ingreso de proyecto de ley. Dicha situación según Angell, se origina debido a que especialmente durante los primeros dos gobiernos democráticos, la derecha tuvo un poder de veto sobre la legislación a través de la combinación de los senadores designados (con inclinaciones pinochetistas) y un sistema electoral que los beneficiaba con una sobrerrepresentación respecto al porcentaje de votos y que respondió a la forma en que se establecieron los límites electorales en las negociaciones de la transición hacia la democracia (Angell, 2007).

Además, las pensiones no estuvieron dentro de los temas prioritarios, debido a que –a excepción de los aumentos de los montos de las Pensiones Asistenciales y de la Pensión Mínima Garantizada– la agenda social de los primeros gobiernos de la Concertación se enfocó en la reducción del déficit habitacional, la reducción de la tasa de pobreza e indigencia mediante la expansión de la inversión social, reajustes del salario mínimo y crecimiento real de los salarios, el crecimiento económico sostenido y, por último, el persistente esfuerzo presupuestario para extender la cobertura de salud y educación (Arellano, 2012; Raczynski, 1999). De este modo, una modificación sustancial del sistema de pensiones era solamente posible de realizar posterior a establecer el problema de la escasez de cobertura de pensiones y sus montos en la agenda de políticas y de convencer a los tomadores de decisiones acerca de la importancia y sincronía de realizar una reforma que sea políticamente factible. Asimismo, comenzó un diagnóstico y presiones para incorporar elementos distributivos en una futura reforma previsional permitieran financiar una modificación de reglas exigentes de elegibilidad para las garantías mínimas que existían anterior a la reforma del 2008 (Uthoff, 2016). El cuadro 11 resume la promulgación de estas modificaciones durante los primeros gobiernos democráticos posterior a la dictadura militar en respecto a los avances en las dimensiones del universalismo.

Cuadro 11
Chile: reformas de pensiones y dimensiones del universalismo involucradas (1990-2005)

Dimensión de cambio	Reformas discutidas	Resultado	Comentarios
Cobertura	Ley de Cuenta de Ahorro de Indemnización, N. 19.010 (1991)	Aprobado	Obligatoriedad de trabajadores domésticos y voluntaria para trabajadores asalariados. Cuenta se financia con aporte del empleador equivalente a 4,11% del salario y la cuenta es de titularidad del trabajador. Una consecuencia indirecta de esta ley fue el incremento de la cobertura entre los trabajadores domésticos.
Generosidad	Ley de Multifondos, N. 19.795 (2002)	Aprobado	La creación de los 5 tipos de fondos buscan incrementar el valor esperado de las pensiones, generando distintos mecanismos de inversión sobre renta fija y variable, cuyas carteras se adecúan en función del riesgo y rentabilidad esperada por parte del usuario. Con la diversificación del portafolio de instrumentos financieros atendiendo a los niveles de exposición, se buscaba incrementar los saldos previsionales para obtener pensiones contributivas más generosas.
Generosidad	Ley de Rentas Vitalicias, N. 19.934 (2004)	Aprobado	Se creó el SCOMP para proveer con información completa sobre los costos de las Rentas Vitalicias y los montos a ser percibidos si es que se opta por la modalidad de Retiro Programado. Además, las AFP y las Compañías de Seguros de Vida entregan información comparable y completa para que la persona próxima a pensionarse, decida la opción más racional y rentable. Con esta iniciativa se buscó incrementar el valor de las pensiones en base la provisión de información completa para una decisión informada por parte del trabajador próximo a pensionarse.

Fuente: Elaboración propia.

V. La reforma de pensiones del 2008

Después de 20 años de la puesta en marcha de la reforma previsional diseñada por José Piñera, un creciente número de académicos nacionales e internacionales comenzaron a levantar preocupaciones basadas en las proyecciones del rendimiento del sistema de pensiones para los siguientes años. Por ejemplo, Barr (2000) argumenta que las pensiones de vejez basadas en cuentas de capitalización individual tenían problemas similares a aquellas que eran financiadas por un esquema de reparto. Por ende, él argumenta que el principal factor que explica la capitalización de los fondos es un gobierno efectivo, en vez de un crecimiento económico. La reforma Previsional del 2008 significó un hito en la historia previsional reciente debido al retorno gradual del Estado en la creación de un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, como también en una reforma institucional con mayores poderes regulatorios y un mayor compromiso fiscal en el financiamiento de las nuevas pensiones para los adultos mayores pertenecientes al 60% más pobre del país y otras erogaciones destinadas a incrementar la cobertura y generosidad.

Durante la campaña presidencial del 2005, se destaca un seminario organizado por la Central Unitaria de Trabajadores que logró congregarse a los cuatro candidatos presidenciales, quienes escucharon atentamente los planteamientos del mundo sindical y esbozaron ante la audiencia sus principales propuestas para ser atendidas en una futura reforma previsional (Arenas, 2010). Desde el mundo de la academia hubo un creciente número de investigaciones y publicaciones que comenzaban a proyectar mediocres resultados para el futuro en términos de cobertura, brechas de género, extendidas lagunas previsionales y baja densidad de cotización, y montos insuficientes de las pensiones. De este modo, Gill, Packard y Yelmo (2005) concluyeron que las reformas de privatización de pensiones en América Latina no fueron exitosas en expandir la cobertura y en aumentar los montos de las prestaciones. Por ende, ellos proponen la introducción de un pilar solidario para reducir el riesgo de pobreza en la vejez para satisfacer los lineamientos generales de sustentabilidad fiscal, acceso, equidad, incentivos a la participación, elección y prevención de la pobreza. Por otra parte, Uthoff (2011) señala que manteniendo los parámetros existentes anterior a la reforma previsional del 2008, solamente el 50% de los afiliados contribuirían regularmente a sus cuentas individuales de retiro. Esto se deriva de las proyecciones realizadas por Bernstein, Larraín y Pino (2005) que proyectan que para 2025, con un crecimiento promedio anual de los salarios de 2%, retornos de los fondos de 5%, y una variación de la pensión mínima del 2%, el 50% de las personas recibirían una pensión cuyo monto sea más baja que la pensión

mínima sin garantía estatal. Además, el 45% de la población tendrían acceso a pensiones autofinanciadas y solamente el 5% sería elegible para recibir una pensión mínima de acuerdo a las reglas existentes previo a la reforma previsional del 2008⁶.

En términos de brechas de género, las cuentas individuales de retiro han significado para las mujeres un detrimento de sus pensiones de vejez, debido a que al ser un reflejo del desempeño laboral durante la vida laboral, la pensión reflejará las desigualdades de género existentes en el mercado laboral y que en principio no son corregidas posterior a la jubilación, además de castigar o ser un desincentivo para la maternidad debido al retiro temporal de la mujer en su participación laboral (Arenas y Montecinos, 1999). En términos más específicos, los sistemas de contribuciones definidas como el chileno afectan a las mujeres debido al menor tiempo de cotizaciones, con una edad mínima obligatoria de jubilación de 60 (versus 65 años en los hombres), y una mayor expectativa de vida al momento de jubilar, implica un menor saldo que tiene que distribuirse por una mayor cantidad de tiempo de sobrevivencia sustentada en tablas de vida diferenciadas por sexo (Arza, 2015). En segundo lugar, la trayectoria laboral de las mujeres presentan una mayor incidencia de baja participación y de inserción informal en el mercado del trabajo, lo que conlleva a bajas tasas de contribución y bajos montos de las mismas que deriva en bajas pensiones financiadas por el pilar contributivo (Arza, 2016). En este sentido, Marco (2016) establece que las brechas de los montos de jubilaciones tienen un fuerte detrimento sobre las mujeres, cuyas jubilaciones representan el 19% del monto que reciben los hombres. Por último, la estructura familiar, tanto en Chile como en el resto de la región, presenta una disminución del matrimonio e incremento de los divorcios conllevan a un menor acceso a pensión de viudez, beneficio diseñado bajo un esquema de pensiones basado en una familia con hombre activo laboralmente y una mujer dependiente económicamente encargada de las labores domésticas. Además, si el cónyuge masculino se desempeña mayoritariamente en el sector informal, la mujer tendría acceso a una pensión de viudez poco significativa debido a la escasa contribución en la cuenta individual de retiro (Arza, 2016).

Asimismo, a comienzos de los 2000 hubo una carencia de información para calcular, de forma correcta, la densidad de contribución por sexo, entre otros parámetros. Por ende, el 2002 la Facultad de Economía de la Universidad de Chile junto con la Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, implementaron la Encuesta de Protección Social con dos rondas de panel el 2002 y 2004⁷. Los principales resultados de la primera ronda, publicados el 2004, consistió en el diagnóstico certero de una importante brecha de género en las densidades de contribuciones. En promedio, los hombres contribuyeron 6 de cada 10 años de trabajo, mientras que las mujeres solamente en 4 de cada 10 años trabajados. Esta encuesta se constituyó como uno de los principales apoyos académicos y técnicos sobre la necesidad de realizar una reforma sustantiva de las pensiones (Arenas, 2010).

Las condiciones políticas del 2004 no eran las favorables para introducir un proyecto de ley para reformar las pensiones, debido a que la decisión del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) fue de realizar una reforma a la salud (Plan AUGE) como principal innovación en políticas sociales (Arenas, 2010). De este modo, la estrategia de las personas detrás de esta reforma –Arenas y Marcel- y el peso político para impulsarlo de Camilo Escalona fue de convencer a la candidata presidencial Michelle Bachelet para que pusiera a las pensiones en el centro del debate durante su campaña presidencial. Las motivaciones eran los constantes relatos que, durante la campaña presidencial y parlamentaria del 2005, las personas realizaban dando a conocer una situación de pobreza de la vejez carente de un apoyo del Estado para mejorar dicha condición. En consecuencia, Bachelet comprendió que una reforma previsional sería una de las transformaciones estructurales más importantes desde el retorno de la democracia. En paralelo, Mario Marcel y Alberto Arenas (ambos del Ministerio de Hacienda) comenzaron a redactar proyectos de ley para asegurar un financiamiento sustentable para la futura

⁶ El acceso a la Pensión Mínima Garantizada era solamente posible si el trabajador acreditaba cotizaciones previsionales por al menos 20 años a su cuenta individual. La reforma garantiza el acceso a una pensión no contributiva para las personas mayores de 65 años que pertenecen a los hogares que se encuentren entre el 60% más pobre.

⁷ A la fecha, se han realizado cinco rondas de la Encuesta de Protección Social, realizadas en los años 2002, 2004, 2006, 2009 y 2015.

reforma, la Ley de Responsabilidad Fiscal que creó el Fondo de Reserva de Pensiones aprobada en el Congreso en 2006 (Arenas, 2010).

Durante la campaña presidencial del 2005, los asesores de la candidata Bachelet comenzaron a crear una estrategia dirigida a introducir la necesidad de una reforma de pensiones en la opinión pública. En general, se argumentó que esta reforma necesitaría de un acuerdo político con la futura oposición, por lo que no confrontaron detalles técnicos ni medidas específicas para el debate durante la campaña presidencial. Siguiendo con dicha lógica, Bachelet anunció la conformación de un Consejo Asesor Presidencial –conocida posteriormente como la Comisión Marcel- que redactaría un informe preliminar con un diagnóstico sólido y propuestas de reformas, además de estar conformado por expertos que serían representativos de distintos sectores ideológicos y políticos (Arenas, 2010).

La importancia de la Comisión Marcel fue la elaboración una propuesta con amplio consenso entre sus comisionados y en un tiempo acotado (alrededor de 3 meses). A partir del informe de la Comisión, “finalmente llegó al Congreso un proyecto de ley con altos niveles de acuerdo técnico y político, cuyos lineamientos fundamentales fueron ampliamente aceptados por todos los sectores” (Arenas, 2010, p. 58)

Posterior a la entrega del informe a la Presidenta Bachelet, el gobierno comenzó una deliberación interna conformando un Comité de Ministros que sesionó para alinear criterios políticos y consensuar diferencias técnicas sobre algunos parámetros. En paralelo, se comenzó a redactar el Proyecto de Ley que recogía también el debate al interior de dicho espacio en el Ejecutivo. Dicho Comité fue liderado por Osvaldo Andrade, Ministro del Trabajo y Previsión Social, mientras que la Secretaría Ejecutiva fue asumida por Alberto Arenas, Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Los principales temas de debate fue la edad para recibir el Aporte Previsional Solidario y la Pensión Básica Solidaria, dejándose en los 65 años para ambos sexos. Asimismo, el Ministerio de Hacienda fue cauteloso en mantener una responsabilidad fiscal y que cuente con un financiamiento sustentable al largo plazo (Arenas, 2010).

En diciembre de 2006, la Presidenta Bachelet firmó el Proyecto de Ley y en enero de 2007, se ingresó al Congreso para los trámites constitucionales de rigor.

En la Cámara de Diputados, el proyecto tuvo que ser discutido en la Comisión de Trabajo y Previsión Social, como también en la Comisión de Hacienda. El trámite legislativo en la Cámara de Diputados tomó más tiempo de lo presupuestado por las autoridades, a lo que Arenas atribuye a una estrategia de la Oposición para defender los intereses de la industria previsional y “quitarle realce al proyecto, hacer que perdiera su calidad de reforma estructural” (Arenas, 2010, p. 76). Los seis meses en que se demoró la primera etapa de la tramitación, obligó al gobierno a negociar con los parlamentarios oficialistas algunos aspectos que estaban presentes en el debate, tales como la introducción de una AFP estatal, incluir el aporte previsional a cargo del empleador, compensaciones de género, entre otros.

El proyecto ingresó al Senado (el gobierno no tenía mayoría parlamentaria) y nuevamente Camilo Escalona jugó un rol protagónico y de estrecha alianza con el Gobierno, promovió la formación de la Comisión Unida de Hacienda y Trabajo. El equipo de la reforma vislumbró la necesidad de alcanzar un acuerdo con los senadores opositores, liderados por Matthei (UDI), Longueira (UDI) y Allamand (RN), para subsanar dificultades referidas, principalmente, a las nuevas regulaciones de la industria previsional. De este modo, se acordó dejar fuera del acuerdo político lo referido al ingreso de filiales de los bancos en la administración de fondos de pensiones, aspecto que se perdió en la votación en la sala. Por otra parte, también se realizaron negociaciones con los senadores oficialistas, destacándose el incremento del Bono por Hijo Nacido Vivo y acordar priorizar la introducción de un Sistema de Pensiones Solidarias, descartando una modificación más estructural al sistema de pensiones privado (Arenas, 2010).

Posterior a la aprobación en la Sala del Senado, el proyecto volvió a la ratificación por parte de la sala de la Cámara de Diputados alcanzando una aprobación unánime el 16 de enero de 2008. De esta forma, luego de un año de tramitación legislativa, se comenzó a implementar esta reforma previsional que comenzó con los primeros pagos de las nuevas pensiones solidarias el 1 de julio del 2008. Siguiendo

a Uthoff (2010), la reforma buscaba garantizar una seguridad de ingresos durante la vejez, lo que significó una ‘voluntad política de hacer la transición de un sistema de pensiones basado en una sociedad del trabajo, donde los derechos a las prestaciones se construyen a partir de historiales de empleo y cotizaciones, a un sistema basado en una sociedad de derechos, donde el acceso a los beneficios está garantizado para todos los ciudadanos’ (Uthoff, 2010, p. 33). Lo anterior cobra especial relevancia a mediados de la década del 2000, donde solo el 65% de los trabajadores ocupados realizaban cotizaciones previsionales de forma regular a sus cuentas individuales. Además, dicha situación tenía un carácter dramático por la baja cobertura entre las mujeres, jóvenes y trabajadores independientes.

A. Nuevo sistema solidario de pensiones

Como corolario del diagnóstico mencionado anteriormente y de las propuestas de la Comisión Marcel, la principal mejora al sistema de pensiones fue la creación del sistema de pensiones solidario dirigida a cubrir al 60% más pobre de la población adulto mayor y que comenzó su operación en julio del 2008. Este Sistema de Pensión Solidaria, que reemplazó a la antigua PASIS, tiene como componente central la Pensión Básica Solidaria, que se complementa con el Aporte Previsional Solidario.

Respecto al diseño de la política, la pensión no contributiva se entrega a personas mayores de 65 años (hombres y mujeres) que estaban generalmente excluidos de alguna fuente de transferencias de ingresos durante la vejez. El Aporte Previsional Solidario complementa este nuevo sistema y consiste en un aporte del Estado para quienes realizaron cotizaciones previsionales en sus cuentas individuales, pero cuyos fondos son insuficientes. Además, se eliminó el requisito que establecía un mínimo de 20 años de cotizaciones para ser beneficiario de la Pensión Mínima Garantizada que otorgaba el sistema previo a la reforma previsional del 2008. La lógica de este diseño era evitar el desincentivo a la cotización, porque “se estableció como principio ordenador que siempre una mayor contribución previsional del individuo se traducirá en una mayor pensión” (Arenas, 2010, p. 92). Por ende, se estructura un sistema de integración entre los pilares contributivos y no contributivos, y entre la administración pública y privada, debido a que se combinan instrumentos y fondos provenientes de finanzas públicas y de las cuentas individuales de cada cotizante que opta por el Aporte Previsional Solidario para compensar su saldo insuficiente y poder optar a un beneficio estatal para suavizar la caída de ingresos durante la vejez.

B. Instrumentos especiales para grupos vulnerables

Como se hizo mención anteriormente, la reforma previsional del 2008 desarrolló instrumentos específicos para mujeres, trabajadores jóvenes e independientes o por cuenta propia, para garantizar el acceso a prestaciones que contribuyan a mejorar la condición de vulnerabilidad cuando ya no participan en el mercado laboral por razones de vejez.

Para el caso de las mujeres, hubo diferentes iniciativas orientadas a mejorar su situación crítica. Posterior a la reforma previsional del 2008, las mujeres podían ser beneficiarias de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, una compensación económica en caso de divorcio y un incremento del ingreso imponible para trabajadoras domésticas (Uthoff, 2010).

Para los trabajadores independientes y por cuenta propia, la reforma estableció la cotización obligatoria en sus cuentas individuales, pero esto fue postergado y comenzaría a implementarse el 2018. Dicha implementación se realizaría de forma gradual y la cotización obligatoria representaría el 40% de la tasa de cotización, para luego subir al 70% y terminar, a lo largo de los años, con el 100% de la tasa de cotización obligatoria. Asimismo, los trabajadores independientes y por cuenta propia tienen acceso a un conjunto de asignaciones y seguros que igualan derechos y deberes con los trabajadores asalariados.

Por último, los cambios dirigidos a los trabajadores jóvenes consideraron incentivos para formalizar su participación en el mercado del trabajo. Estos instrumentos subsidian tanto la demanda como la oferta de trabajo de este grupo. Por un lado, desde el punto de vista de la demanda, hay un subsidio a los empleadores que equivale al 50% de la cotización previsional basada en el salario mínimo. Este subsidio es aplicable a empleadores que contratan trabajadores cuyas edades fluctúan entre 18 y 35

años y reciben un sueldo no superior a 1,5 veces el salario mínimo. Por otra parte, el Estado deposita el mismo monto descrito anteriormente de forma directa en las cuentas individuales de los trabajadores jóvenes elegibles a recibir este subsidio (Arenas, 2010).

C. Mejoramiento del mercado de capitales y de la industria de AFP

La reforma realizó modificaciones en la industria de los administradores de pensiones para beneficiar a los afiliados con menores comisiones de servicio e incrementar la cobertura y generosidad de las prestaciones. De este modo, se buscó disminuir los altos costos administrativos que pagaban los afiliados y las barreras económicas para la entrada de nuevos actores para dinamizar la competencia. Por ende, nuevas compañías podrían participar en un proceso de licitación y los nuevos trabajadores serían directamente asignados a la AFP que se adjudique la licitación debido a las menores comisiones administrativas. Además, hubo un cambio en la estructura de comisiones, especialmente las que eran cobradas a los afiliados en caso de que elijan cambiarse de AFP. De esta forma, las modificaciones realizadas a la industria previsional tuvieron como objetivo la de incrementar la generosidad de las pensiones futuras, a través de un menor costo para los usuarios y el acceso a cotización previsional voluntario con exenciones tributarias para sectores medios.

En segundo lugar, la reforma permitió el incremento de las inversiones en mercados financieros en el extranjero, como también el establecimiento de nuevas regulaciones para reducir la exposición al riesgo del esquema de Multifondos (Arenas, 2010).

Por último, la reforma también promovió el Ahorro Previsional Voluntario a través de planes colectivos entre el empleador y los trabajadores. Esto se implementa a través de un acuerdo entre el empleador y una institución que va a administrar estos fondos colectivos depositados por el empleador. El objetivo es extender este instrumento hacia sectores medios y obreros, a la mano de una variedad de beneficios fiscales e impositivos (Arenas, 2010). De esta forma, se establece una opción más viable de incrementar el ahorro previsional con compensaciones tributarias para trabajadores que no habían aprovechado los beneficios tributarios asociados al ahorro previsional voluntario y poder incrementar la generosidad de las pensiones.

D. Implicancias de la reforma previsional del 2008 en la trayectoria hacia resultados universalistas

La Reforma Previsional del 2008 ha sido la más importante y significativa desde la privatización del sistema de pensiones en términos de avances hacia el logro de resultados universalistas. En primer lugar, se construyó un consenso a nivel académico sobre los variados déficits en la cobertura de pensiones en grupos vulnerables, como también en los bajos montos para una proporción significativa de la población para los años siguientes. Esto fue la base para establecer la negociación colectiva entre el gobierno y la oposición para promulgar la reforma con un apoyo político amplio, sin grupos que se declaren perdedores, políticamente hablando, ante la promulgación de la nueva ley. Siguiendo a Maldonado y Palma, esta reforma aprovechó una ventana de oportunidad política para construir un consenso técnico (amparado en la Comisión Marcel) como político, alineando las expectativas al interior del Ejecutivo y del Oficialismo, y acordando una agenda de negociación con la Oposición, generándose un clima favorable para que “la oposición en ningún momento rechaza tajantemente las limitaciones de cobertura del sistema, como tampoco el objetivo de universalizar ciertos beneficios de quienes de facto quedaban fuera del sistema” (Maldonado y Palma, 2013, p. 66). Por ende, las diferentes innovaciones que se introdujeron con esta reforma implican distintos avances en las tres dimensiones del universalismo, especialmente en términos de cobertura y generosidad por las razones que se detallan en el cuadro 12.

Cuadro 12
Chile: reforma de pensiones del 2008 y dimensiones del universalismo involucradas

Dimensión de cambio	Reformas discutidas (año)	Resultados	Comentarios
Cobertura, equidad y generosidad	Nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (2008)	Aprobado	<p>Se crea el derecho a acceder, para el 60% más pobre de los adultos mayores de 65 años, a la Pensión Básica Solidaria de Vejez. Dicha pensión duplica a la anterior PASIS y no existe lista de espera para acceder. Se incrementa la cobertura del sistema previsional, robusteciendo el pilar no contributivo y disminuyendo pobreza entre adultos mayores.</p> <p>En complemento, para los adultos mayores que tienen un saldo en sus cuentas individuales, a los cuales el Estado gratifica dicho esfuerzo con un aporte para incrementar su pensión. El monto total no debe superar la Pensión Máxima con Aporte Solidario, es decir, CLP 304.062 (US\$ 450). Con este complemento, la Reforma del 2008 promovió la generosidad de las pensiones de personas con bajas pensiones, pero que realizaron contribuciones periódicas en sus cuentas de capitalización individual. Sin embargo, por motivos de sustentabilidad financiera en el largo plazo, las personas que no forman parte del 60% más pobre corre un serio riesgo de obtener pensiones con montos muy por debajo de sus últimos ingresos. Esto hace referencia al actual debate previsional chileno sobre la garantía efectiva a la titularidad del derecho a la seguridad social para la tercera edad y sus implicancias en el financiamiento de políticas públicas.</p> <p>Por último, una tercera medida para promover la generosidad de las pensiones es el fomento al ahorro voluntario a través de convenios colectivos entre el empleador y los trabajadores. De este modo, sectores medios pueden incrementar su pensión futura y recibir beneficios tributarios por aquellos fondos.</p>
Cobertura y generosidad	Instrumentos para grupos vulnerables (2008)	Aprobado	<p>Las mujeres se encontraban (y siguen estando) en una desaventajada situación previsional, en comparación con los hombres. Tienen una mayor irregularidad en sus trayectorias laborales, alta inserción informal, lagunas previsionales, tienen menores salarios que los hombres, jubilan antes y tienen que vivir con una pensión autofinanciada por mayor tiempo.</p> <p>Para compensar por el trabajo no remunerado en el cuidado de los hijos, se incorporó el Bono por Hijo Nacido Vivo. Se comenzó a implementar en julio del 2009 y pretende disminuir las inequidades anteriormente mencionadas y se rentabiliza desde el mes de nacimiento hasta cuando la mujer cumple 65 años. Para las mujeres que tuvieron hijos antes de dicha fecha, se aplica el salario mínimo vigente en julio del 2009. El monto del bono equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales.</p> <p>Para mejorar la cobertura de los trabajadores jóvenes (18 a 35 años), se elaboraron una serie de incentivos y subsidios a la cotización previsional. El Estado hace un aporte de US\$ 19,5 mensuales a la cuenta individual del trabajador durante dos años. Los beneficiarios deben estar en un empleo formal con un sueldo que no supere 1,5 salarios mínimos.</p> <p>La cobertura de los trabajadores independientes como cotizantes es sostenidamente baja. En Julio del 2008, solamente el 1,9% de los cotizantes lo hacía como independiente, y en diciembre de 2016, dicha cifra solamente alcanzó el 2,7%. Si bien, se ha avanzado en cobertura, la cotización comenzará a ser obligatorio el 2018. Al considerar solamente el porcentaje de cotizantes sobre los ocupados independientes, éstos representaron el 4,4% (2008) y 6,8% (2016).</p> <p>La entidad encargada de verificar que las cotizaciones correspondan a los ingresos percibidos es el Servicio de Impuestos Internos, debido al acceso que tiene sobre la información consolidada de las boletas a honorarios y otros registros tributarios.</p> <p>El depósito de las cotizaciones previsionales en las cuentas individuales es realizado por la Tesorería General de la República</p>
Generosidad	Mayor competencia en la industria de AFP (2008)	Parcialmente aprobado	<p>Con la licitación de la nueva cartera de afiliados, se ha logrado disminuir la comisión promedio para los nuevos cotizantes desde, 1,636% a 0,47%.</p> <p>La AFP que se adjudica la licitación debe mantener congelada dicha comisión durante un período de dos años, donde los afiliados jóvenes comienzan a acumular sus saldos y la comisión juega un papel central en la variación del mismo.</p> <p>Se buscó ampliar la competencia a través de una diversificación de la oferta permitiendo entrar a filiales bancarias como administradoras de pensiones (incluyendo al Banco del Estado). Dicha propuesta del Ejecutivo fue rechazada en el Senado y se sacó del texto para el tercer debate constitucional en la Cámara de Diputados.</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a boletines estadísticos de la Superintendencia de Pensiones, estadísticas laborales del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile y a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015a, 2015b).

En consecuencia, los resultados de las políticas en cada dimensión del universalismo se resumen en el cuadro 13. En general, la reforma significó la inclusión de grupos de la población que estaban históricamente excluidos del sistema de pensiones, con especial énfasis en el logro de mayor inclusión de mujeres en la cotización y en el incremento de sus montos de pensiones. Asimismo, se observa una mayor generosidad de las prestaciones previsionales hacia la población pobre de la tercera edad.

Cuadro 13
Chile: reformas de pensiones y resultados en las dimensiones del universalismo
(Reforma previsional del 2008)

Cobertura	Generosidad	Equidad
<p>La reforma permitió que un número significativo de personas, que antes estaban excluidas, pudieran recibir pensiones no contributivas. De esta forma, la cobertura de la Pensión Básica Solidaria aumentó desde un 50% (2006) al 63% (2009) entre las mujeres mayores de 65 años del primer quintil, respecto a la PASIS. Entre los hombres mayores de 65 años, del mismo quintil “la cobertura creció desde un 39% a un 47% en el mismo período” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a, p. 70).</p> <p>Para 2014, la estimación de la cobertura de la Pensión Básica Solidaria sobre la población elegible. Además, los nuevos instrumentos fomentó la cotización previsional para mujeres y trabajadores jóvenes.</p>	<p>El aumento de los montos de las pensiones no contributivas beneficiaron directamente a los adultos mayores que se encontraban en situación de pobreza. Al comparar la Pensión Básica Solidaria con la Pensión Asistencial (PASIS), “la ganancia (...) radicó en el monto del nuevo beneficio, que superó en más de un 40% el valor de la pensión asistencia de vejez” (Larrañaga, Huepe y Rodríguez, 2014, p. 4).</p>	<p>La reforma fue pro-género, permitiendo a las mujeres recibir prestaciones y reconocer, parcialmente, su trabajo de cuidados no remunerados mediante el Bono por Hijo. No incluye a cuidadoras de personas en situación de discapacidad o de adultos mayores.</p> <p>Además, con datos de la CASEN 2011, hay un efecto positivo sobre la tasa de pobreza de las personas de 65 años y más. De acuerdo a la Comisión Bravo, el impacto de la Reforma es de 2,1 puntos porcentuales, mientras que el impacto sobre la extrema pobreza 0,5 puntos en caso de que no se hubiera implementado la reforma (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a)</p>

Fuente: Elaboración propia.

VI. Conclusiones

Las reformas previsionales en Chile han apuntado a distintas dimensiones del universalismo y se han caracterizado por un avance fragmentado y segmentado de las mismas. La conformación del sistema previsional se hizo en función de los grupos ocupacionales que componían la fuerza de trabajo del Chile de inicios del siglo XX, que presentaba situaciones de amplia desigualdad entre ellos, como también entre los miembros de cada grupo. Además, la previsión no era una materia de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, por lo que existían incentivos perversos para los parlamentarios en legislar para grupos organizados y específicos, sin considerar la integralidad del sistema de pensiones de su época.

De este modo, se configuraron distintas reformas que lograron insertar a un número creciente de trabajadores en el sistema previsional, pero en condiciones que no garantizaban una trayectoria sostenible de las dimensiones de generosidad y, especialmente, de equidad bajo la definición de universalismo revisada en este documento. La cobertura fue creciendo gracias al establecimiento de distintas cajas que eran propuestas y aprobadas por el poder Legislativo, que representaban intereses de grupos organizados vinculados a la propuesta parlamentaria y al creciente número de parlamentarios relacionados con partidos afines a demandas obreras. No obstante, dicho crecimiento de cobertura al alero de una mayor complejidad institucional iba a contramano de una uniformidad del sistema. De acuerdo a Pinto, la uniformidad “sería la condición previa y ventajosa para ir paulatinamente a la igualación en los beneficios. Se liquidaría así, paulatinamente, el pseudotítulo de algunos grupos para reclamar en aras de su mayor aporte para que los individuos y grupos de ingresos más elevados puedan suplementar las prestaciones con los recursos acumulados con un efectivo ahorro voluntario” (Pinto, 1968, p. 51).

Sin embargo, las modificaciones previsionales orientadas a incrementar la generosidad de las prestaciones, como también a disminuir las inequidades, no tuvieron un fácil proceso de debate político. A lo largo del documento se ha podido constatar los incesantes intentos que distintos gobiernos realizaron para uniformizar el sistema previsional en términos institucionales, de incorporar componentes redistributivos a través de la eliminación de privilegios previsionales como el cálculo de montos de pensiones a través de reglas generosas sobre años de servicio y tiempo de contribución, como también con el término de las “pensiones perseguidoras”.

Si bien no es un factor explicativo, la mayoría de las reformas previsionales que han marcado un reordenamiento y giro del sistema (1925 y 1980), han sido realizadas bajo gobiernos de facto que irrumpieron en el orden democrático. Durante dichos períodos, el Congreso estaba cerrado y existía una plena concentración del poder político en las Juntas Militares que gobernaban el país. Sin embargo, las modificaciones realizadas son similares en términos de reordenamiento, pero opuestas en torno a la dirección de las trayectorias hacia el logro de resultados universalistas.

En la reforma de la década de 1920 hubo un esfuerzo por masificar el acceso a prestaciones previsionales para sectores obreros, pero que no fueron regidos por las mismas condiciones para el cálculo de pensiones y reglas de jubilación que tenían los trabajadores del sector privado de tipo profesional y los funcionarios públicos. De este modo, se conforma un sistema previsional masificado, pero segmentado en términos de desigualdades horizontales entre las distintas Cajas de Previsión participantes. Dicha segmentación marcó la tónica del desarrollo del sistema de pensiones desde 1925 hasta la reforma de 1980, cuestión que fue principalmente impulsada por la carencia de iniciativas de ley de exclusiva responsabilidad del Presidente de la República, lo que permitió legislaciones para responder a demandas particulares y que fueron mermando un desarrollo integral del sistema. Asimismo, dicha segmentación permitió una distribución desigual del poder de presión entre los distintos grupos ocupacionales que promovían modificaciones destinadas a una mayor generosidad interna, contraviniendo los esfuerzos de los gobiernos de modificar dicha injerencia y poder establecer una administración racional del sistema de pensiones para ir ejecutando medidas de igualación de prestaciones entre los destinatarios.

La trayectoria del sistema de reparto fue derivando en una cooptación de beneficios o –como señala Mesa-Lago- masificación del privilegio, dejando a obreros, trabajadores independientes y rurales en una posición de amplia desventaja respecto a las reglas de jubilación. Precisamente, todos los gobiernos entre 1958 hasta 1973, concordaron en que la verdadera reforma previsional consistía en uniformizar las reglas y racionalizar la institucionalidad previsional. Sin embargo, las condiciones políticas no eran favorables para realizar semejantes modificaciones debido al insuficiente apoyo existente en el Congreso Nacional, como también a la altísima impopularidad de estas medidas.

Con el advenimiento de la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet, la reforma al sistema de pensiones tuvo un lugar central en la agenda política impulsada por el sector neoliberal que lentamente fue cimentando su base de apoyo y de operaciones en el gobierno. Dicha reforma no tuvo un proceso de diálogo social y fue impuesta de manera forzada, estableció un sistema privado de capitalización de cuentas individuales de retiro como eje central y fue un elemento novedoso para el diseño de sistemas de pensiones en el mundo. Además, se ejecutaron medidas que uniformizaron las reglas de jubilación referidas a la edad mínima de retiro, como también a establecer una regla única de contribuciones que incidirá en el saldo final acumulado a ser utilizado para la pensión.

De esta forma, la trayectoria del sistema de pensiones hacia el logro de resultados universalistas experimentó un giro hacia un establecimiento gradual de una cobertura cada vez más amplia de afiliación, pero con fallas en la cotización regular. En términos de equidad, esta reforma eliminó la antigua “masificación de los privilegios” excepto para los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden que no sufrieron modificaciones sustitutivas en sus sistemas previsionales. Lo anterior dejó instalado un sistema dual que se sigue manteniendo hasta la fecha y contraviene los principios de igualdad o uniformidad en el trato de la Seguridad Social. No obstante, el sistema previsional no tuvo como objetivo disminuir las desigualdades de las trayectorias laborales entre ricos y pobres, profesionales y obreros, o entre hombres y mujeres, por lo que se convirtió en un reflejo de la acumulación de dichas brechas generadas durante la vida activa de las personas.

Por otra parte, la reforma de 1980 significó un cambio de la administración de los fondos previsionales desde las Cajas a nuevas empresas privadas encargadas de recaudar y de incrementar el valor real de los fondos a través de inversiones. Esto significó una rápida acumulación de patrimonio y un fondo acumulado que equivale a alrededor del 70% del PIB en 2016, que es controlado por la política de inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En síntesis, la reforma de pensiones de 1980 fue un cambio de senda en la trayectoria hacia el logro de resultados universalistas, que se mantuvo estructuralmente inalterado durante los primeros 27 años de funcionamiento. Como se ha hecho mención en el documento, se comenzó a gestar la necesidad de una reforma previsional en los primeros años de la década del 2000, cuando existía evidencia y proyecciones de que los resultados iban a ser insuficientes para garantizar una vejez digna y segura. Por consiguiente, un sistema de pensiones basado en el principio de equivalencia actuarial, en un mercado laboral que no tiene óptimos rendimientos, necesita ser complementado con un principio de solidaridad para disminuir la probabilidad de que una vida activa con baja capacidad de ahorro termine en una situación de pobreza durante la vejez. En este sentido, existe un desafío de complementar los principios de equivalencia y solidaridad, ya que para alcanzar “[l]os objetivos de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, de aliviar la pobreza en la vejez y de asegurar una pensión en caso de invalidez y sobrevivencia, demandan una alta cuota de solidaridad (...)” (Uthoff, 2016, p. 43).

De esta forma, la necesidad de realizar cambios al sistema de pensiones por una creciente necesidad de mejorar la dimensión de acceso tuvo las condiciones políticas necesarias para su tramitación durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. La Reforma Previsional del 2008 significó un paulatino retorno de la responsabilidad del Estado en la administración y pago de pensiones para una mayor proporción de destinatarios. Asimismo, se establecieron instrumentos de integración entre los pilares contributivo y no contributivo como del Aporte Previsional Solidario que existe para las Pensiones Solidarias y estaba destinado a incrementar la generosidad o suficiencia de las pensiones más bajas que contaban con un inexistente o bajo saldo acumulado en las cuentas individuales de retiro.

Observando las distintas reformas y modificaciones paramétricas, resulta que las medidas destinadas a ampliar el acceso a pensiones suelen tener un apoyo político favorable para fomentar la inclusión de grupos vulnerables. Sin embargo, los debates suelen tornarse álgidos y altamente infructuosos, con posiciones opuestas cuando existe la necesidad de tomar una decisión para atender las dimensiones de generosidad y, especialmente, equidad entre distintos grupos socioeconómicos y vulnerables a través de la implementación de subsidios cruzados y mecanismos de solidaridad intrageneracional. En este sentido, cabe preguntarse sobre las limitaciones del enfoque universalista de análisis de políticas sociales en relación con el contexto político en el cual se desarrollan las reformas, si bien hay autores (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2016; Pribble, 2013; Huber y Stephens, 2012) que afirman que la existencia de un orden democrático es una condición necesaria. En Chile existen algunos ejemplos donde se desarrollaron reformas orientadas hacia la búsqueda de resultados universalistas durante periodos autoritarios o democracias imperfectas, y que carecían de la legitimidad y la construcción de consensos propias de la institucionalidad democrática⁸. No obstante, esas reformas terminaron permeando la discusión y la posibilidad de soluciones efectivas cuando el orden constitucional volvió a un Estado de Derecho, estableciendo las bases para el desarrollo futuro de la política pública bajo determinados límites.

A. El debate previsional vuelve al ruedo: una introducción a la discusión del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo

Durante el segundo semestre del 2016 y el primer semestre del 2017, se ha activado un intenso debate sobre el sistema de pensiones en Chile y las posiciones distan de estar consolidadas hacia un apoyo transversal como fue en la Reforma Previsional del 2008. El foco de este debate está en avanzar hacia una mayor generosidad y equidad en las pensiones, por lo que se han manifestado distintas opciones de reformas, cuyo abanico van desde reformas paramétricas (modificación edades de jubilación, incremento de la tasa de cotización, creación de un seguro para la cuarta edad, entre otras iniciativas) hasta sustitutivas (creación de un fondo de pensiones paralelo a los que administra las AFP, o bien, sustitución completa de un sistema de capitalización individual por uno de reparto con reserva técnica). En consecuencia, se trata de debates que debieran sustentar reformas que no han sido fáciles

⁸ Por ejemplo, la creación de las pensiones para obreros en 1924.

de llevar a cabo en la historia del país, que tienen una economía política con demasiados actores e intereses involucrados debido a que el texto que rija estas modificaciones tendrá que zanjar diferencias que pueden tornarse irreconciliables.

Como antecedente al debate previsional actual, en 2014 la Presidenta Bachelet convocó a un conjunto de académicos nacionales e internacionales expertos en pensiones para realizar un diagnóstico y una serie de propuestas. Dicha Comisión Asesora Presidencial, conocida como Comisión Bravo, elaboró un informe en que no hubo consenso en las propuestas globales y se optó por plasmar y votar por las tres propuestas que se conformaron en su interior, las que plantean lo siguiente (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015c):

- Propuesta global A, busca mejorar el pilar contributivo actual, mejorar el pilar solidario y mejorar los incentivos a la inversión y ahorro para el financiamiento de las futuras pensiones.
- Propuesta global B, se enmarca en los principios de la Seguridad Social, creando un seguro social con solidaridad intra e intergeneracional.
- Propuesta global C, apunta a reemplazar el sistema de pensiones actual por un sistema de reparto.

Es un hecho ineludible que gran parte del malestar generalizado de la población son las bajas tasas de reemplazo de las pensiones. Las tasas de reemplazo de las pensiones autofinanciadas, tomando como referencia los ingresos de los últimos 10 años de la vida activa, están promediando un 34%. La dispersión de dicho promedio depende del número de meses cotizados. Por una parte, para quienes cotizaron más de 386 meses, la tasa de reemplazo mediana es del 46%, mientras que la tasa mediana de reemplazo de quienes cotizaron menos de 35 meses es del 4%. Sin embargo, si se suma “la contribución del Aporte Previsional Solidario, la mediana de tasa de reemplazo se incrementa para el total de pensiones llegando a un 45%” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015c, p. 89).

En consecuencia, existe evidencia de que las tasas de reemplazo de las pensiones generadas por el pilar contributivo son insuficientes, en parte también por el incumplimiento contributivo y la postergación del ahorro individual. Sin embargo, existen también “fallas graves en cuanto a la nivelación del consumo que brinda, y carece de elementos redistributivos que, por ejemplo, amortigüen los efectos negativos de los ciclos económicos y de la volatilidad financiera. Además, el cálculo actuarial de las pensiones discrimina a las mujeres” (Sojo, 2017, p. 125).

Durante 2016, la Coordinadora No Más AFP comenzó a organizar multitudinarias marchas por las calles de Santiago y de otras ciudades de Chile. Dichas marchas lograron posicionar en la agenda y opinión pública el problema de las pensiones en relación a su impacto en un deterioro de la calidad de vida durante la vejez. Asimismo, dicha Coordinadora elaboró una propuesta de reforma enfocada en eliminar el sistema de capitalización individual y la administración privada de los fondos de pensiones, a ser reemplazado por un sistema de reparto administrado por una entidad estatal y que entregaría pensiones de beneficios definidos. Asimismo, se contempla un Fondo de Reserva Técnica de Pensiones que guardará los superávits que genere el flujo de ingresos y gastos del sistema de pensiones propuesto.

Como respuesta a las dos primeras manifestaciones masivas y la creciente demanda política para hacer referencia al tema, en agosto del 2016 la Presidenta Bachelet se pronunció, a través de cadena nacional, sobre las crecientes demandas para reformar el sistema de pensiones y convocó a construir un acuerdo nacional para mejorar las pensiones. Para ello, se conformó una Comisión Técnica de Pensiones con representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado quienes iniciaron un debate y elaboraron un proceso de diálogo que se plasmó en un informe entregado a la Presidenta Bachelet el 11 de abril del 2017.

El 12 de abril de 2017, la Presidenta Bachelet se dirigió al país a través de una segunda cadena nacional de radio y televisión para abordar el debate previsional. En dicho mensaje, anunció la creación de un proyecto de ley que buscaría crear un Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, cuyo financiamiento provendrá de un aumento de la tasa de cotización obligatoria de 5 puntos porcentuales a cargo del empleador en un periodo de transición de 6 años. De dicho 5%, 3% se destinará a la cuenta personal del

trabajador, mientras que el 2% restante financiará directamente un Seguro de Ahorro Colectivo que tendrá como misión apoyar a las pensiones más bajas y generar solidaridad intergeneracional.

Finalmente, el 14 de agosto de 2017, el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley que “Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario” al primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados con un carácter de urgencia simple. Este proyecto de ley contempla modificaciones al Decreto Ley 3.500, como también a la ley 20.255 que creó la Reforma Previsional el año 2008, como también pretende modificar la ley 19.728 que contiene el Seguro de Desempleo. En definitiva, el nuevo del Proyecto de Ley apunta a reformar el pilar contributivo, que estaría compuesto por las cuentas de capitalización individual y por el nuevo Fondo de Ahorro Colectivo con Seguro. Éste último estaría administrado por un Consejo de Ahorro Colectivo cuya plana estará compuesta por 7 consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. El Fondo de Ahorro Individual tiene como objetivo complementar el monto de la pensión obtenida a través del saldo del fondo previsional individual, ya sea en la modalidad de retiro programado o de renta vitalicia. Por otra parte, el Fondo de Ahorro Colectivo contará con un capital inicial de UF 3.756.000 y financiará los elementos de solidaridad intra e intergeneracional, como también el bono compensatorio para las mujeres, que se detallan a continuación.

El Aporte Solidario Intergeneracional tiene como objetivo aumentar en alrededor de 20% los montos de las pensiones de vejez e invalidez de los actuales beneficiarios. El aporte irá decreciendo, en la medida que los beneficiarios puedan autofinanciar dicho porcentaje con los fondos provenientes de las cuentas individuales del nuevo Sistema de Ahorro Previsional Colectivo (Gobierno de Chile, 2017).

En segundo lugar, el bono compensatorio para las mujeres es una transferencia mensual para mujeres mayores de 65 años, con el objetivo de igualar el monto de las pensiones con hombres que tengan un saldo similar en la cuenta de capitalización individual, eliminando el efecto de la mayor expectativa de vida femenina. Además, este bono desincentiva el retiro anticipado de las mujeres, ya no que serían elegibles para este bono, y premia la postergación voluntaria de la jubilación (Gobierno de Chile, 2017). Por último, este bono tendrá como tope CLP 300.000.

Por último, la propuesta de Aporte solidario intrageneracional busca redistribuir las pensiones con el saldo remanente en el Fondo de Ahorro Colectivo, con especial preferencia a quienes tengan menores ingresos y que hayan aportado al Sistema de Ahorro Previsional Colectivo. Los beneficiarios recibiría una transferencia anual a sus cuentas de ahorro personal adscritas al nuevo sistema y se propone como cálculo dividir “el total del saldo a solidarizar por la suma de meses cotizados o declarados en el año calendario anterior correspondiente a todas las y los afiliados con derecho al beneficio. Cada beneficiario recibirá en su cuenta de ahorro personal (...), el resultado de dicha división multiplicado por el número de meses en que registre cotizaciones pagadas o declaradas en el año calendario anterior al cálculo” (Gobierno de Chile, 2017, p. 10).

Por otra parte, la propuesta de ley busca incrementar la cobertura del sistema contributivo a través de: 1) el aumento del límite máximo imponible, pero sin un aumento del correspondiente pago en comisiones; 2) el establecimiento de la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes; 3) modificaciones paramétricas para el requisito de acceso a rentas vitalicias y eliminación del factor de ajuste de los retiros programados; 4) un seguro de lagunas previsionales, consistente en la eliminación del pago de comisiones a las AFP en periodos de cesantía y que se encuentren suscritos a la Cuenta Individual de Cesantía con financiamiento parcial provenientes del Fondo de Cesantía Solidario (Gobierno de Chile, 2017).

Asimismo, el fortalecimiento del pilar solidario del sistema de pensiones también está contemplado en el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo en agosto del 2017. Para aquello, el gobierno propuso la creación de un seguro de longevidad para quienes se acogen al Aporte Previsional Solidario de Vejez y para quienes están pensionados bajo la modalidad de Retiro Programado. Para el primer grupo, se entregaría un seguro de longevidad que unificaría las reglas de cálculo, trayendo como consecuencia que “los pensionados bajo modalidad de retiro programado siempre recibirán una pensión final definida que no disminuya con la edad” (Gobierno de Chile, 2017, p. 16). Para quienes no reciben el Aporte Previsional Solidario de Vejez, el proyecto considera a las personas que están con una pensión

bajo Retiro Programado y cuyo monto decrece hasta ser inferior al del pilar solidario, la posibilidad “acceder a un complemento que les permita percibir una pensión equivalente al monto de dicha pensión básica” (Gobierno de Chile, 2017, p. 17).

En conclusión, este proyecto de ley establece la contribución del empleador como un elemento novedoso en el sistema de pensiones, con el objetivo de mejorar las pensiones actuales y acumular fondos para financiar los distintos instrumentos de solidaridad horizontal e intergeneracional. Dichos elementos eran aspectos residuales anterior a la reforma previsional del 2008, pero comienza a tomar fuerza la necesidad de solidaridad con dicha reforma. Asimismo, este proyecto de ley quita el monopolio de la administración de dichos fondos previsionales a las AFP, centrando en una nueva institución estatal la recaudación, administración y pago del nuevo ahorro colectivo, robusteciendo la institucionalidad pública como garante de solidaridad y equidad, mientras que las administradoras privadas quedan circunscritas a la administración de las cuentas de capitalización individual. En este sentido, la propuesta de ley abre el debate sobre el financiamiento de la generosidad y equidad en pensiones, ya que a diferencia de la reforma previsional del 2008 que se financia a través de gasto público, en esta ocasión el financiamiento se realizaría a través de cotizaciones lo que complejiza la viabilidad política de llegar a un acuerdo, como también se abre a una posible desaprobación por parte de los contribuyentes a financiar un esquema solidario de forma directa. En este sentido, en abril del 2017, el 58% de las personas estaban de acuerdo en aumentar en 5 puntos la cotización y que ésta fuera pagada por el empleador, y 54% creía que el destino de estos fondos debiera ser la cuenta individual de retiro (CADEM, 2017a). No obstante, posterior al anuncio presidencial, el 21 de agosto del 2017 se publicó que la reforma presentaba un 51% de rechazo en una muestra representativa de la población residente en áreas urbanas de las regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Bío-Bío, equivalente al 70,1% de la población nacional. Es decir, si bien hay apoyo para el aumento en 5 puntos de la cotización obligatoria, esto no significa necesariamente que se apoyan los esquemas de recaudación y administración propuestos por el gobierno en el nuevo proyecto de ley (CADEM, 2017b).

Bibliografía

- Angell, A. (2007). *Democracy After Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile*. London: Institute for the Study of the Americas.
- Anttonen, A. y Sipilä, J. (2014). *Varieties of Universalism. New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Anttonen, A., Häikiö, L., Stefánsson, K. y Sipilä, J. (2012). *Universalism and the challenge of diversity*. En A. Anttonen, L. Häikiö y K. Stefánsson (Eds.), *Welfare State, Universalism and Diversity* (pp. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar.
- Arellano, J. P. (1982). Efectos macroeconómicos de la reforma previsional chilena. *Cuadernos de Economía*, 19 (56), 111-122.
- Arellano, J. P. (1981). *Elementos para el análisis de la Reforma Previsional chilena*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Arellano, J. P. (1985). *Políticas Sociales y Desarrollo 1924-1984*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).
- Arellano, J. P. (1988). Una Mirada Crítica a la Reforma Previsional de 1981. En S. Baeza y R. Manubens (Eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile* (pp. 129-142). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Arellano, J. P. (2012). *Veinte Años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Arenas, A. (2000b). *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Arenas, A. (1999). *Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037. Responsabilidades fiscales en el sistema de pensiones*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y Ministerio de Hacienda de Chile.
- Arenas, A. (2000a). *El sistema de pensiones en Chile: principales resultados y desafíos pendientes*. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (pp. 465-503). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Arenas, A. (2010). *Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

- Arenas, A. y Montecinos, V. (1999). The Privatization of Social Security and Women's Welfare: Gender Effects of the Chilean Reform. *Latin American Research Review* , 34 (3), 7-37.
- Arrau, P. (1994). Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas.
- Arza, C. (2016). Non-Contributory Benefits, Pension Re-Reforms and the Social Protection of Older Women in Latin America. *Social Policy & Society* , 1-15.
- Arza, C. (2015). The gender dimensions of pension systems: Policies and constraints for the protection of older women. Nueva York: UN Women.
- Barr, N. (2000). Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices. Washington D.C: International Monetary Fund (IMF).
- Barrientos, A. (2006). Poverty Reduction: The Missing Piece of Pension Reform in Latin America. *Social Policy & Administration* , 40 (4), 369-384.
- Berstein, S. y Cabrita, C. (2007). Los determinantes de la elección de AFP en Chile: nueva evidencia a partir de datos individuales. *Estudios de Economía* , 34 (1), 53-72.
- Berstein, S. y Ruiz, J. L. (2005). Sensibilidad de la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile. Santiago de Chile: Superintendencia de AFP.
- Berstein, S., Fuentes, O. y Torrealba, N. (2011). Esquema de Multifondos en Chile. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones.
- Berstein, S., Larraín, G. y Pino, F. (2005). Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Berstein, S., Larraín, G., Pino, F. y Morón, E. (2006). Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives [with Comments]. *Economía* , 6 (2), 227-279.
- Borzutzky, S. (2005). From Chicago to Santiago: Neoliberalism and Social Security Privatization in Chile. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18 (4), 655-674.
- Borzutzky, S. (2002). *Vital Connections. Politics, Social Security and Inequality in Chile*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bravo, J. y Uthoff, A. (1999). Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America. Santiago de Chile: United Nations.
- CADEM. (2017a). Encuesta Plaza Pública n. 168 (abril 2017). Santiago de Chile: CADEM.
- CADEM. (2017b). Encuesta Plaza Pública n. 188 (Agosto 2017). Santiago de Chile: CADEM.
- Castiglioni, R. (2000). Welfare State Reform in Chile and Uruguay: Cross-class Coalitions, Elite Ideology, and Veto Players. *Latin American Studies Association (LASA)*. Miami.
- Cheyre, H. (1988). Análisis Comparativo del Antiguo Régimen de Pensiones y del Nuevo Sistema Previsional. En S. Baeza y R. Manubens (Eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile* (pp. 143-164). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015b). *Antecedentes de la industria previsional*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015c). *Informe Final*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015a). *Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Comisión de Estudios de la Seguridad Social. (1964). *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Desourmeaux, J. (1998). Institutional structure and social security systems: lessons from the Chilean experience. En R. Picciotto y E. Wiesner (Eds.), *Evaluations and Development: The Institutional Dimension* (pp. 262-276). Washington D.C: The World Bank.
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martinez y C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 49-84). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Filgueira, F. (2007). Past, Present and Future of the Latin American Social State: Critical junctures and critical choices. Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Humanas. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Foxley, A. (1982). Experimentos Neoliberales en América Latina. Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN). Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Foxley, A., Aninat, E. y Arellano, J. P. (1980). Las desigualdades económicas y la acción del Estado. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Gana, P. (2002). Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS). In F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (Eds.), Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (pp. 125-171). Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Gill, I., Packard, T. y Yermo, J. (2005). Keeping the Promise of Social Security in Latin America. Washington D.C: Stanford University Press and The World Bank.
- Gobierno de Chile. (2017). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Huber, E. y Stephens, J. (2012). Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America. Chicago and London: The Chicago University Press.
- Kautto, M. (2012). The pension puzzle: pension security for all without universal schemes? En A. Anttonen, L. Häikiö y K. Stefánsson (Eds.), Welfare State, Universalism and Diversity (pp. 144-161). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kildal, N. y Kuhnle, S. (2005). The Nordic welfare model and the idea of universalism. En N. Kildal y S. Kuhnle (Eds.), Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic experience (pp. 13-33). Londres: Routledge.
- Kritzer, B. (2008). Chile's Next Generation Pension Reform. Social Security Bulletin , 68 (2), 69-84.
- Larrañaga, O., Huepe, M. y Rodríguez, M. E. (2014). Las Pensiones Solidarias: Análisis de una Reforma Exitosa. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Maldonado, C. y Palma, A. (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Malloy, J. (1979). The Politics of Social Security in Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Marcel, M. y Arenas, A. (1991). Reformas a la Seguridad Social en Chile. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Marco, F. (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Martínez - Franzoni, J. y Sánchez - Ancochea, D. (2016). The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez-Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2014). Should Policy Aim at Having All People on the Same Boat? The Definition, Relevance and Challenges of Universalism in Latin America. Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Mesa-Lago, C. (1989). Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (1985). El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, C. (2000). Estudio comparativo de los costos fiscales de ocho reformas de pensiones en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, C. (2008). Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America . Oxford: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (1978). Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Misión Klein y Saks. (1958). El Sistema de Previsión Chileno. Santiago de Chile.
- Moulian, T. (1986). El Gobierno de Ibáñez. 1952-1958. Santiago de Chile: FLACSO.

- Oxhorn, P. (2003). Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America. En S. Eckstein y T. Wickham-Crowley (Eds.), *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America* (pp. 35-63). Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Parrish, C. y Tapia-Videla, J. (1970). Welfare policy and administration in Chile. *Administration & Society*, 1 (4), 455-476.
- Pinto, A. (1968). *Política y desarrollo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Piñera, J. (1991). *El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional*. Santiago de Chile: Zig-Zag.
- Piñera, J. (1988). Fundamentos de la Reforma Previsional. En S. Baeza y R. Manubens (Eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile* (pp. 319-337). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Queisser, M. y Whitehouse, E. (2006). *Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system design*. OECD, Employment, Labour and Social Affairs Committee. Paris: OECD.
- Raczynski, D. (1999). Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balances y desafíos. In P. Drake, y I. Jaksic (Eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa* (pp. 125-124). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Raczynski, D. (1994). *Social Policies in Chile: Origin, Transformations, and Perspectives*. Kellogg Institute. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Rodríguez, A. y Durán, F. (2000). *Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Rulli, M. (2012). ¿Construyendo castillos en la arena? La política de la seguridad social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008). *Revista Ópera* (10), 25-40.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Uthoff, A. (2016). *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Uthoff, A. (2010). La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. In A. Prado y A. Sojo (Eds.), *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp. 25-40). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Uthoff, A. (2011). *Reforma al sistema de pensiones chileno*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Uthoff, A. (1995). *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 229. Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008), Luis Hernán Vargas Faulbaum (LC/TS.2018/5), 2018.
- 228. El mundo del trabajo: cambios y desafíos de inclusión, Marta Novick (LC/TS.2018/2), 2018.
- 227. La educación técnica en el Ecuador: perfil de sus usuarios e impacto en inclusión laboral y productiva, Andrés Tomaselli (LC/TS.2018/1), 2018.
- 226. Social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide, Fernando Filgueira, Cecilia Rossel, (LC/TS.2017/139), 2017.
- 225. Pension and income transfers for old age: inter- and intra-generational distribution in comparative perspective, Fernando Filgueira, Pilar Manzi, (LC/TS.2017/62), 2017.
- 224. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión, Simone Cecchini, Bernardo Atuesta, (LC/TS.2017/40), 2017.
- 223. Caracterización de la participación laboral en Chile, Andrés Tomaselli, (LC/TS.2017/26), 2017.
- 222. Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe, María Paola Sevilla B, (LC/L.4287), 2017.
- 221. Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina, Andras Uthoff (LC/L.4282), 2016.
- 220. Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, Marta Rangel (LC/L.4275), 2016.
- 219. Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe, Varinia Tromben (LC/L.4245), 2016.
- 218. Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4244), 2016.
- 217. Ciudades e infancia: juego, participación y derechos culturales en Rosario (Argentina), Cristina Bloj (LC/L.4000), 2014.
- 216. Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Fernando Filgueira, Ernesto Espíndola, (LC/L.3934), 2014.
- 215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Rossel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
- 214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
- 213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
- 212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
- 211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

229

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org