

*El Otro Derecho*  
es una revista editada por  
el Instituto Latinoamericano  
de Servicios Legales  
Alternativos ILSA

**Editora:**  
Margarita Flórez  
**Consejo Editorial:**  
Mauricio Sanabria  
Germán Burgos  
Luis Carlos Arenas  
Héctor Moncayo  
Margarita Flórez

**ILSA**  
**Presidente:**  
Fernando Rojas  
**Director:**  
Héctor-León Moncayo  
**Junta Directiva:**  
Elsie Monge  
Fernando Rojas  
Carlos Federico Marés  
Manuel Jacques  
Valdemar de Oliveira  
Ramón Custodio  
Debra Evenson  
Wendy Singh  
Gladys Acosta  
Octavio Carsen  
Clarence Dias

**Equipo Ilsa Bogotá:**  
Margarita Flórez  
Amanda Romero  
Amparo Rojas  
Héctor Moncayo  
Gladys Acosta  
Germán Burgos  
Carlos Alberto Ruiz  
Mauricio Sanabria  
Luis Carlos Arenas  
Mara Bird  
Ruthy de Moncayo  
Leonel Suárez  
Gloria González

**Producción:**  
Marta Rojas  
**Corrección:**  
Emma Ariza  
Ma. Clara Henríquez,  
Claudia González

**Impresión:**  
Dupligráficas  
**ILSA:**  
Calle 38 No. 16- 45  
Tels.: (571) 2884772-  
2883678- 2880416- 2455955  
Correo electrónico:  
ilsabog@ax.apc.org  
Fax: 2884854  
A.A. 077844  
Bogotá, Colombia

## PRESENTACIÓN

5

## FORWARD

11

## DEBATES

17

El desmonte de los sistemas de seguridad social  
del Estado y su efecto en los derechos humanos  
en Chile  
*Doris Elter*

## INDICIOS

109

Crónica de una reforma sin terminar  
*Miguel Pressburger*

## REFLEXIONES

115

Nuevas formas de violación a los derechos humanos  
en el contexto urbano del Brasil  
*Rosanna Heringer*

## RESEÑAS

129

El trabajo femenino en América Latina.  
Los debates en la década de los noventa  
*Luz Gabriela Arango*

**Adpostal**



*Llegamos a todo el mundo!*

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR  
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS

VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO

SERVICIO DE CORREO NORMAL

CORREO INTERNACIONAL

CORREO PROMOCIONAL

CORREO CERTIFICADO

RESPUESTA PAGADA

POST EXPRESS

ENCOMIENDAS

FILATELIA

CORRA

FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELEFONOS

2438851-3410304-3415534

980015503

FAX 2833345

## Presentación

Durante 1994 ILSA impulsó el proyecto "Promoción Integral de los Derechos Humanos en América Latina: acción coordinada de las ONG", a través del cual se indaga sobre las acciones de las organizaciones no gubernamentales frente a la reconversión de su causa originaria. Se parte del supuesto de que las nuevas condiciones políticas de democratización representadas en elecciones libres, procesos constituyentes, consagración profusa de derechos humanos individuales y colectivos, de mecanismos de amparo de éstos, de la emergencia de nuevos temas como los derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres, de los derechos al ambiente, plantean a los grupos de derechos humanos un nuevo escenario y unas nuevas interpelaciones, que es conveniente debatir y conocer sus alcances.

La metodología del proyecto incluyó talleres subregionales realizados en Ecuador, México, Argentina, Cuba y Colombia. En el marco de dichos talleres fueron invitados investigadores de diferentes países para que presentaran un informe de temas relacionados con la reforma agraria, los derechos de las mujeres como derechos humanos, las nuevas formas de violaciones de los derechos humanos civiles y políticos, el impacto de las nuevas formas de seguridad social frente al disfrute de los derechos económicos y sociales. Los resultados de esta fase del Proyecto aparecen consignados en las ediciones de este año de las revistas *El Otro Derecho* y *Beyond Law*.

La sección *Debates* se dedica al importante aporte de Doris Elter, del Comité de Defensa de los Derechos Humanos del Pueblo (Codepu), de Chile, titulado "El desmonte de los sistemas de seguridad social del Estado y su efecto en los derechos humanos en Chile". En un riguroso estudio, la autora presenta su trabajo en tres partes:

En la primera parte expone las diferentes alternativas contempladas para el sistema de seguridad social. Hace un recuento de las nociones básicas de la seguridad social según las cuales las necesidades esenciales de la población, tanto individuales como familiares, referentes a la protección contra la ocurrencia de riesgos originados en problemas de salud o en el natural deterioro de la vejez deben ser cubiertas por la sociedad.

Se fundamenta en la idea de un contrato social y de un principio de solidaridad.

Luego, revisa las diferentes posibilidades de configuración de un régimen de protección social respecto de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, y las características de cada uno de ellos, los instrumentos y técnicas de protección, las modalidades de financiación, las fuentes de financiamiento y los sistemas de administración de esos fondos por parte de los sectores público y privado.

Este último aspecto merece ser destacado, dada la actual situación que ha llevado a considerar el modelo chileno como digno de imitación, por parte de los otros países de la región. Según el estudio realizado, la competencia para lograr un mayor número de afiliaciones en términos de eficiencia es dudosa. Si bien se parte del cobro de comisiones muy bajas por la remuneración de los servicios, los gastos de publicidad y de promoción de los fondos de seguridad social son altos, dada la atención personalizada que implica la captura de los potenciales usuarios. De otro lado, encuentra un riesgo en las inversiones a corto plazo realizadas por las administradoras para lograr mayores rentabilidades que no se compatibilizan con el rendimiento a largo plazo que se debe obtener para cubrir riesgos como la vejez.

Por la multiplicidad de opciones que pueden tomar los trabajadores, el costo que tienen que asumir los empleadores para retener y traspasar las cotizaciones a cada una de las administradoras, se aumenta, por cuanto el sistema no admite un procedimiento uniforme sino individual. Si a esto se suma la supervisión pública, no parece muy eficiente el nuevo sistema previsional sino que puede elevar los costos de administración.

En el segundo capítulo, Doris Elter clasifica la seguridad social adoptada por los Estados latinoamericanos. Uruguay, Chile y Argentina desarrollaron sistemas de seguridad de relativa amplitud, en los cuales existió una cobertura más amplia aunque estratificada según sectores: fuerzas armadas y empleados públicos y subsectores para la mayoría de la población.

Hubo otros Estados, entre los cuales menciona a Colombia, Ecuador, Costa Rica, México, Perú, que adoptaron un ente público como gestor del sistema para evitar la estratificación del sistema (aunque se dieron también estratificaciones para fuerzas armadas, algunas empresas del Estado y privadas). Sin embargo, este sistema tuvo una cobertura restringida a la población urbana. Finalmente hace referencia a los países centroamericanos que establecieron la seguridad social en las décadas del 50 y 60, de un modo más uniforme y con un ente gestor unificado.

La tercera parte de este análisis se refiere al sistema adoptado en Chile, a partir de 1981, que se basa en la capitalización individual y la administración privada, fundamentado en la nueva política de ajuste estructural y modernización del Estado. El sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, supone la afiliación obligatoria de todos los empleados y la voluntaria para los trabajadores independientes. La administración recae sobre las cuentas individuales de capitalización y el otorgamiento de las prestaciones y de los beneficios. El nuevo sistema, como agudamente lo anota la autora, no convenció a las fuerzas armadas que lo implantaron, las cuales continuaron con sus antiguos sistemas de previsión.

El Estado garantiza pensiones mínimas de invalidez, vejez y sobrevivencia a los afiliados más desfavorecidos que no las hayan cubierto con aportes propios, previo el cumplimiento de requisitos que en algunos casos, como el de las mujeres (período de afiliación), son más estrictos que en el sistema antiguo.

Según los defensores del nuevo sistema existen mayores elementos de solidaridad en la forma de financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Pero este sistema de compartir riesgos por parte de un colectivo es inherente a todo seguro que compensa el pago por los riesgos con el no pago de quienes no sufren la contingencia o de aquéllos que no cumplen la expectativa de vida prevista y no puede atribuirse esta lógica al principio de redistribución del ingreso.

La autora reconoce un elemento de solidaridad en la protección a los cesantes cuando su paro no excede al año, en el caso de muerte o invalidez del afiliado. Pero señala una injusta situación respecto de las mujeres que, si alcanzan a cumplir los requisitos simultáneamente con un hombre, reciben una menor pensión dada su mayor expectativa de vida.

Al final, la autora sitúa el surgimiento del modelo de previsión social chileno en una etapa recesiva en la economía de ese país, que conllevó la intervención del sector financiero y su parcial desarticulación afectando las AFP, que estaban muy relacionadas con los bancos para efecto de la administración de los fondos. Esta situación obligó a la intervención del Estado para su posterior reprivatización y la consecuente entrada al mercado nacional de consorcios extranjeros.

Igualmente, examina el relacionamiento entre las AFP y las compañías de seguros de vida; la concentración de la colocación de los fondos previsionales en reducidos instrumentos financieros (lo cual las hace más vulnerables) como señas de su relativa estabilidad. Finaliza con la presentación de la experiencia como un "modelo" que si bien ha tenido algunos logros, parte de un exceso de propaganda positiva cuando a

juicio de la autora, para probar su eficacia plena es necesario dejar transcurrir cinco o seis décadas.

En la sección *Indicios*, el jurista brasileño Miguel Pressburguer esboza la situación actual de una de las más antiguas reivindicaciones de los pueblos latinoamericanos, como es la exigencia de reformas agrarias. Se pregunta si esta pretensión está todavía vigente dentro del nuevo contexto económico y social y si las reformas agrarias realizadas dentro de la anterior onda modernizadora dejaron intacta la necesidad de territorio o de tierras para algo más que la manutención de un grupo social. Citando a un periodista, destaca el hecho de que el principio y el final de siglo incluye un movimiento por la tierra en México.

En *Reflexiones* presentamos las apreciaciones de la investigadora Rosana Heringer, de Ibase, Brasil, sobre aspectos de las "Nuevas formas de violación a los derechos humanos en el contexto urbano del Brasil". A partir de unas consideraciones acerca del período de redemocratización del país, que incluyó la promulgación de la Constitución de 1988, la cual consagró un mayor número de derechos individuales y sociales, sin embargo esta nueva Carta no ha significado un cambio profundo para la falta de respeto hacia derechos fundamentales. Esto se enmarcaría dentro de un proceso de modernización conservadora de la sociedad brasileña, que basa su viabilidad en la exclusión de amplios sectores.

Si bien los más bajos niveles de ingreso se encuentran en regiones rurales del nordeste, examinar qué acontece en los sectores urbanos es vital por cuanto ellos representan casi el setenta por ciento de la población del país. El modelo de desarrollo brasileño ha producido, según la autora, una sociedad desigual y jerarquizada. Además de la exclusión económica se generan otro tipo de exclusiones a partir de la carencia de determinados atributos sociales, raciales y culturales. Y esta exclusión conlleva una desvalorización que conduce a considerar a amplios sectores de la población como desechables, indeseables y superfluos.

A partir de la cita de tres casos de muerte de estos "indeseables", la autora encuentra algunos patrones comunes. De un lado la responsabilidad, en las tres situaciones, de personal militar y policial; la afectación en todos los casos de grupos sociales muy desprotegidos, calificados como clases peligrosas y, finalmente, se advierte que la justicia no ha adelantado ninguna acción punitiva destacada. Estos tres rasgos, desafortunadamente presentes en casi todas nuestras sociedades, son tomados como base de la reflexión que elabora la autora sobre el papel de los organismos de derechos humanos frente a nuevos retos, para propiciar nuevos circuitos de

solidaridad de amplias capas sociales y lograr normas más rígidas que aseguren una penalización adecuada para estas conductas.

En *Reseñas*, la investigadora colombiana Luz Gabriela Arango hace una completa reseña del libro *El trabajo femenino en América Latina: los debates en la década de los noventa*, el cual fue presentado por ella recientemente en la sede de ILSA, en Bogotá. La importancia de la temática de las relaciones de trabajo de las mujeres es percibida de muy diferentes maneras y aportes como los incluidos en este libro redundarán en un mejor dimensionamiento de las peculiares formas de trabajo femenino dentro de nuevas institucionalidades y sistemas de producción.

## Forward

During 1994, ILSA launched the project entitled "Integral Promotion of Human Rights in Latin America: Coordinating the Action of NGOs," which examines the actions of non-governmental organizations in light of the reconversion of their original missions. The point of departure for this project is that human rights organizations are confronted by a new scenario due to the new political conditions of democratization. These are represented by free elections, the processes of constitutional conventions, the profuse consecration of individual and collective human rights and the mechanisms of protection they offer. In addition, new topics such as the rights of indigenous peoples, women, and rights related to the environment have emerged. These new conditions pose new areas of action, the implications of which should be debated and made known.

The methodology of the project included sub-regional workshops in Ecuador, Mexico, Argentina, Cuba and Colombia. Researchers from different countries were invited to these workshops to present reports on topics related to agrarian reform, the rights of women as human rights, the new forms of civil and political human rights abuses, and the impact of the new forms of social security in the context of the possession of economic and social rights. The results of this phase of the project have been published in this year's editions of the journals *El Otro Derecho* and *Beyond Law*.

The *Debates* section of the latest *El Otro Derecho* is dedicated to the important contribution of Doris Elter, from the Committee for the Defense of the Human Rights of the People (CODEPU) in Chile. In this article, entitled "The Dismantling of the Systems of Social Security of the State and its effect on Human Rights in Chile," the author presents her work in a rigorous study divided into three parts. In the first, she outlines the different alternatives that have been proposed for the social security system. She summarizes the basic notions of social security according to which the essential needs of the population, both individual and family-related, should be covered by society. These include protection against risks stemming from health problems or from the natural aging process. This notion is based on the idea of a social contract and of the principle of solidarity.

Then, she reviews the different possibilities for configuring a social protection plan that would cover the risks of disability, old age and death, as well as the characteristics of each plan. The author also examines the instruments and techniques of protection, the modes and sources of financing such systems and the ways of administering these funds through the public and private sectors.

This last aspect merits highlighting, given the current situation that has led many to consider the Chilean model as worthy of imitation by other countries in the region. According to this study, the efficiency of the competition to gain a greater number of affiliated members has been doubtful in terms of results. While the commission charged to pay for services is very low, the expenses for publicity and promotion of the social security funds are high. This is due to the need for personal attention implicit in reaching new potential users. On the other hand, the author finds a risk in the short-term investments made by the administrators in order to obtain higher returns. These short-term solutions may not be compatible with the long-term returns needed to cover the costs of care in old age.

Because of the multiple options available to workers, the cost that employers must assume to retain and pass on the prices to each of the plan administrators is increased. Hence, the system does not allow a uniform claims procedure, but rather an individual one. When the cost of public supervision is added to the management costs, the new security system does not seem very efficient. On the contrary, it may raise administrative expenditures.

In the second chapter, Doris Elter classifies the social security systems adopted by Latin American States. Uruguay, Chile and Argentina developed relatively broad systems of protection that offered extensive coverage, yet established stratification according to different sectors of the population. The more generous package covered the armed forces and public employees, while the systems of protection of the majority of the population was divided into subsectors.

Other States, including Colombia, Ecuador, Costa Rica, Mexico, and Peru, created public entities to manage the system in order to avoid a process of stratification (although special categories were given to the armed forces and several state and private companies). However, this system restricted coverage only to the urban population. Finally, the author also refers to the Central American countries, which established social security packages in the decades of the 1950s and 1960s in a more unified fashion and with unified managing entities.

The third part of this analysis refers to the system adopted in Chile since 1981, which is based on individual capitalization and private administration, and grounded on the new policy of structural adjustment and the modernization of the State. The system of the Administrators of Pension Funds (AFP) assumes the obligatory affiliation of all employees, and voluntary affiliation for independent workers. The administration is based on individual capitalization accounts and the granting of services and benefits. The new system, as the author insightfully notes, was not convincing enough to be adopted by the armed forces, which continued to use their old insurance system.

The State guarantees minimum pensions for disability, old age and basic necessities to the most disadvantaged affiliates who have not been covered by their own contributions. However, coverage is dependent on compliance with requirements which in some cases, such as that of the period of affiliation for women, are more strict than under the old system.

Those who defend the new system assert that it provides greater elements of solidarity in the method of financing pensions for disability and survival. However, this system of shared risks in a collective is inherent to any insurance program that compensates payment for risks with nonpayment to those who do not suffer the contingent event, or to those who do not fulfill the foreseen life expectancy. Therefore, this logic cannot be attributed to the principle of redistributing income.

The author recognizes an element of solidarity in the protection to the unemployed who have been out of work for less than one year, in case of the death or disability of the affiliated member. However, she points out the injustices toward of women under the plan, as they receive a lower pension than men who fulfill the same requirements. This is justified due to their greater life expectancy.

Finally, the author situates the emergence of the Chilean social security model in the context of a recessive period in the economy of that country. This was accompanied by the intervention of the financial sector, which was partially in disarray. The AFPs were affected due to their close relations with the banks for the administration of funds. The State was forced to intervene in this situation, leading to the subsequent reprivatization of the system and the consequent entry of foreign consortia into the national market.

Elter also examines the relationship between the AFP and the life insurance companies, as well as the concentration of insurance funds that were placed in a reduced number of financial instruments, making them more vulner-

able. Even so, this was presented as a sign of their relative stability. She ends her exposition of the Chilean experience as a "model", by noting that while it has had some successes, it has also been launched with excessively positive publicity. In the author's view, it will take five or six decades for the plan to convincingly prove its efficacy.

In the section of the journal entitled *Indicios*, the Brazilian lawyer Miguel Pressburger outlines the current situation of one of the oldest vindications of Latin American peoples, that of the demand for land reform. He poses the question of whether this issue is still valid within the new social and economic contexts. Did the land reform policies undertaken during the last wave of modernization leave the need for territory or land intact, serving instead to maintain one social group? Citing a journalist, he highlights the fact that both the beginning and the end of the century have included a land reform movements in Mexico.

In the *Reflexiones* section of the journal we present the appraisal of Rosana Heringer, a researcher from Ibase, Brazil, concerning aspects of the "New Forms of Violating Human Rights in the Context of Urban Brazil". Heringer bases her article on an overview of the period of redemocratization in the country, which included the promulgation of the Constitution of 1988. The Constitution consecrated a greater number of individual and social rights, but nonetheless has not translated into a significant improvement in the respect for fundamental rights in Brazil. The constitutional reforms have been framed, according to the author, within a process of conservative modernization of Brazilian society, the viability of which is based on the exclusion of broad sectors of the population.

Even if the lowest income levels are found in the rural regions of the North East, the author argues that it is vital to examine what is happening in urban areas because they represent almost seventy percent of the population of the country. The author asserts that the Brazilian development model has produce an unequal and hierarchical society. In addition to economic exclusion, other types of exclusion are generated due to the lack of determinate social, racial and cultural attributes. And this exclusion carries with it a devaluation that leads broad sectors of the population to be considered as disposable, undesirable and superfluous.

The author finds common patterns in her study of three cases in which these so-called "undesirables" were killed. Military and police personnel were found to be responsible in all three situations. In all cases, the victims were from disadvantaged social groups, groups that are often charac-

terized as "dangerous". The judicial system has not undertaken any notable punitive action in any of the cases. These three common patterns which are unfortunately present in all of our societies, are taken as the base for the author's discussion of the role of human rights organizations in view of the new challenges they face. These include fostering new solidarity networks to broad social groups and achieving more rigid norms that will assure adequate penalties for this kind of behavior.

In the *Reseñas* section, the Colombian researcher Luz Gabriela Arango contributes a full report on the book *El trabajo femenino en América Latina: los debates en la década de los noventa (Women's Work in Latin America: Debates in the Decade of the Nineties)*, which she presented recently at ILSA's central office in Bogotá. The importance of the subject of the labor relations of women is viewed from a variety of very different perspectives. The articles included in this book will foster a better assessment of the specific forms of women's work within new institutions and systems of production.

# El desmonte de los sistemas de seguridad social del Estado y su efecto en los derechos humanos en Chile

**Doris Elter**

Investigadora Codepu, Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo, Santiago de Chile, Chile

## Introducción

El propósito principal de este estudio es presentar algunos elementos para la evaluación del nuevo sistema previsional chileno, con relación a su idoneidad y eficiencia en el cumplimiento del objetivo primario de la seguridad social: proteger de la marginalidad absoluta y relativa (con respecto a su grupo de referencia) a los miembros de la sociedad y sus cargas, cuando éstos se ven privados de la totalidad o de una parte importante de sus ingresos salariales por razones ajenas a su voluntad.

En el primer capítulo, se exponen los conceptos y principios básicos de la seguridad social y se revisan las distintas posibilidades, con sus características, de configurar un sistema de protección social a la vejez, invalidez y muerte. Esta revisión se refiere a los diferentes instrumentos y técnicas de protección; diferentes modalidades de financiación; fuentes de financiamiento; y la opción entre la administración pública o privada.

El segundo capítulo entrega un breve recuento del desarrollo histórico de la seguridad social, en términos globales y para el caso latinoamericano. A continuación, se expone, a grandes rasgos, la evolución histórica de la seguridad social



en Chile y se analizan las deficiencias que presentaba el antiguo sistema de pensiones, anterior a la Reforma Previsional de 1981.

El tercer capítulo inicia con una caracterización del nuevo sistema previsional chileno y la descripción de sus mecanismos básicos de funcionamiento, centrada en los aspectos relacionados con las prestaciones y los beneficiarios. En segundo lugar, se analizan las características más importantes de la transición entre el antiguo régimen previsional y el nuevo sistema. El tercer acápite de este capítulo está dedicado al problema del déficit previsional, originado en gran parte en la Reforma Previsional, y a la forma como el sector público enfrentó el consecuente incremento en sus obligaciones.

A continuación se examinan los resultados alcanzados por el nuevo sistema previsional durante sus primeros trece años de existencia, en términos de cobertura poblacional y nivel de las pensiones. Lo anterior permite realizar un diagnóstico preliminar sobre la eficiencia del nuevo sistema con respecto al cumplimiento de lo que debería ser su objetivo primario. Luego, se hace referencia a algunos logros macroeconómicos del sistema. Dado que el sistema de capitalización individual es una herramienta que puede servir tanto para concentrar como para desconcentrar el poder económico, otra pregunta principal que se ha intentado responder es en qué sentido fue utilizado el nuevo sistema de AFP y cual ha sido su rol en los procesos de privatización y transnacionalización de la economía chilena.

Por último, a modo de conclusión, se cuestiona el carácter de "modelo para el hemisferio" que se ha querido dar al régimen previsional chileno.

**Elementos de teoría económica respecto a la configuración de un régimen de protección a la vejez, invalidez y muerte**

Comenzaremos el presente acápite enunciando algunos conceptos básicos de la seguridad social; luego, revisaremos los diversos instrumentos o técnicas de que dispone la sociedad para proporcionar prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia las tres ramas de la seguridad social que integran el nuevo sistema de pensiones chileno, incluyendo las formas privadas de previsión. A continuación, abordaremos el tema de las diferentes alternativas de organización de un sistema de pensiones institucional, en cuanto a régimen financiero, fuentes de financiamiento y entidades administradoras. Para mayor simplicidad, centramos el análisis en la protección a la vejez, sin descuidar lo referente a la invalidez y la sobrevivencia. En general, las prestaciones de invalidez y sobrevivencia se asimilan a las de vejez y las tres ramas suelen ser agrupadas en un mismo régimen institucional.

## 1. Seguridad social: algunos conceptos básicos

La Oficina Internacional del Trabajo define la seguridad social como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o fuerte reducción de sus ingresos y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos" (OIT, 1984: 3).

El término "seguridad social", acuñado en 1935, en virtud de la Ley de Seguridad Social en Estados Unidos (OIT, 1984: 3) designa, entonces, tanto una necesidad esencial de la población, como también el conjunto de políticas orientadas a satisfacer tal necesidad, cual es, la protección frente a la pobreza (absoluta y relativa) derivada de la ocurrencia de ciertos riesgos o contingencias a los cuales toda persona se halla expuesta. Estas contingencias se plasman en las nueve ramas de la seguridad social definidas en el "Convenio (Nº 102) relativo a la norma mínima de la seguridad social" adoptado en 1952 por la OIT: las prestaciones de vejez, de invalidez, en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, de maternidad, de desempleo, de sobrevivencia, la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad y las asignaciones familiares (Otting, 1993: 372373).

Las diferentes contingencias que implican el término "seguridad social" son: vejez e invalidez total; interrupción (accidentes, enfermedad, maternidad y cesantía) o la disminución (invalidez parcial) de la capacidad de trabajo; la reducción del ingreso familiar (muerte del sostén de familia); o un fuerte aumento de los gastos de la familia (nacimiento de un hijo). Lo expuesto nos permite formular el objetivo primario de la seguridad social:

*proteger de la marginalidad absoluta y relativa (con respecto a su grupo de referencia) a los miembros de la sociedad y sus cargas, cuando éstos se ven privados de la totalidad o parte importante de sus ingresos salariales por razones ajenas a su voluntad.*

Ramírez (1992: 19) agrega dos objetivos ulteriores de la seguridad social: la protección a la salud, "en el plano de la medicina preventiva, curativa y de rehabilitación"; y la protección a la familia. López (1992: 8) define el objetivo primario de la seguridad social como sigue: "Hacer llegar la parte del ingreso nacional que *por derecho* le corresponde a quienes por razones ajenas a su voluntad no pueden obtenerlo del mercado" (el destacado es nuestro).

El autor llega a esta definición después de haber determinado el denominador común de las prestaciones de seguridad social: éstas constituyen (con la única excepción de

las prestaciones de viudez) "el ingreso de quienes por causas ajenas a su voluntad no pueden transar sus servicios personales en el mercado del trabajo" (López, 1992: 8), o por encontrarse sin capacidad de trabajo (como es el caso de los inválidos, enfermos, accidentados, madres en el período de pre y postparto, ancianos y niños), o bien, porque no logran vender su fuerza de trabajo, aunque dispongan de capacidad laboral (desempleados involuntarios y personas mayores).

La definición de seguridad social elaborada por López (1992) suministra un importante antecedente, en cuanto establece claramente que la protección frente a los diferentes riesgos que cubre la seguridad social constituye un derecho social y económico de todo ciudadano. Muchas constituciones políticas modernas establecen explícitamente el derecho a la seguridad social como el derecho a recibir prestaciones que permitan un nivel de vida digno. Los principios básicos que deberían constituir el fundamento de cualquier sistema de seguridad social son los siguientes (para más detalle véase, CIEDESS, 1992: 24-25; y Ramírez, 1992: 17-19):

*Universalidad subjetiva:* La seguridad social debe proteger a todo miembro de la sociedad cuando éste se encuentre afectado por alguna contingencia social.

*Universalidad objetiva:* La protección que otorga la seguridad social debe cubrir todos los riesgos y contingencias sociales, es decir, integrar las nueve ramas establecidas en el Convenio (Nº 102) de la OIT.

*Integralidad o suficiencia:* La protección debe ser integral y suficiente, es decir, debe atender adecuadamente, en cuanto calidad y cantidad, los estados de necesidad derivados de alguna contingencia, garantizando al menos el mínimo social y cultural de subsistencia.

*Uniformidad:* La seguridad social debe atender iguales estados de necesidad con iguales prestaciones.

*Solidaridad:* Este principio se refiere a la redistribución de los ingresos hacia los sectores más pobres. El sistema de seguridad social debe estar conformado de tal modo que cada miembro de la sociedad contribuya según sus capacidades y reciba, por lo menos, las prestaciones suficientes para cubrir sus necesidades.

*Subsidiariedad:* El Estado debe garantizar el derecho a la seguridad social y suplir eventuales insuficiencias de las instituciones encargadas de administrar las prestaciones de seguridad social.

Estos principios deben ser entendidos como tales, o sea, deben ser interpretados como las metas (mínimas) que han de guiar las políticas de la sociedad en materia de seguridad social. Obviamente, la mayoría de estos principios tiene

un carácter evolutivo. La evolución de la cobertura poblacional y de riesgos, así como la calidad y cantidad de las prestaciones, estará siempre ligada al nivel de desarrollo económico y social de un país y, por lo tanto, sujeta a las posibilidades y restricciones que el nivel de desarrollo comporta.

## **2. Revisión de los distintos instrumentos y técnicas de protección frente a los riesgos de vejez, de invalidez y de muerte del sostén de familia**

La protección a la vejez puede organizarse al menos en teoría según el principio del seguro, la modalidad del ahorro, o sobre la base de prestaciones financiadas con fondos generales del Estado; lo que da lugar a los siguientes mecanismos, instrumentos o regímenes de protección a la vejez:

### *Mecanismos privados:*

- la formación privada de capital mediante el ahorro
- el seguro individual

### *Instrumentos institucionales:*

- la asistencia social
- el régimen de cobertura universal
- el modelo de caja nacional de previsión
- el seguro social

### **Mecanismos privados de protección**

Aunque la utilidad de la intervención estatal en la previsión de la vejez se reconoce ampliamente, hay quienes piensan que, en una economía de mercado, la intervención estatal en el ámbito de la protección a la vejez u otras contingencias es innecesaria, ya que los individuos prevendrán los distintos riesgos (o se abstendrán de hacerlo) según sus preferencias personales, mediante el ahorro o la contratación de un seguro privado.

A continuación revisaremos hasta que punto el ahorro privado y el seguro individual pueden constituirse en alternativas a un sistema institucional de protección social.

#### *a) La formación privada de capital mediante el ahorro*

La previsión individual mediante el ahorro presenta dos problemas fundamentales:

Se desconoce la magnitud de las necesidades futuras. Esto se debe a la incertidumbre acerca de la duración de la necesidad (la expectativa individual de vida) y en los casos de muerte e invalidez con respecto al momento en que éstas se producirán.

No se puede transferir valores reales al futuro sino solamente derechos sobre el producto nacional futuro. El sostenimiento del valor de los ahorros y la productividad de las

inversiones dependen de la evolución económica futura, especialmente, del valor del dinero (Blania, 1991: 70).

El "ahorro mediante seguro" ofrece una solución al primer problema, ya que tanto la longevidad, como la invalidez y la muerte son riesgos independientes y, por lo tanto, asegurables.

#### *b) El seguro individual*

En un seguro individual, los asegurados activos pagan primas o cotizaciones que se calculan según el "principio técnico de equivalencia del seguro": la prima guarda una estricta relación con las prestaciones contratadas bajo consideración de riesgo colectivo (en nuestro caso, expectativa de vida o siniestralidad promedio) y de riesgo individual aportado por el contratante al colectivo de los asegurados (estado de salud, cargas familiares del contratante), de modo que la suma de las cotizaciones alcanza a cubrir la totalidad de riesgos en el colectivo (más los costos de administración y ganancias de la compañía de seguros) (Petersen, 1986: 7; y Blania, 1991: 43 y 55).

Un sistema de seguro individual basado en la adhesión voluntaria enfrenta el problema de la selección adversa<sup>1</sup>: habrá una mayor demanda hacia el seguro por parte de personas (que se consideran) más expuestas a un riesgo determinado y que, por lo tanto, esperan mayores beneficios del seguro.

Si no se realiza una selección de riesgos, la selección adversa eleva las primas para todos los asegurados. En tal caso, las personas menos expuestas al riesgo no se asegurarían por considerar demasiado costosa la compensación de riesgos. Además, se excluirían todas aquellas personas incapaces de pagar estas primas elevadas. De este modo, se crea un círculo vicioso que pone en duda la existencia misma del seguro individual.

Si se realiza una selección de riesgo, excluyendo los llamados "riesgos malos", la compensación de riesgo a un costo aceptable sería posible, pero se excluirían los miembros más débiles de la sociedad, quienes más necesitan protección.

De lo anterior se desprende que el principal problema de los mecanismos de previsión individual es que no pueden proporcionar una cobertura suficiente, ya que requieren de la capacidad e iniciativa responsable de los individuos para prevenir. Los sectores más pobres de la sociedad quedan sin previsión porque su ingreso no les permite ahorrar ni pagar un seguro. Además, muchas personas no efectuarían ningún tipo de previsión aún estando en condiciones de prevenir, debido a que valorizan más el consumo presente que el consu-

---

1 Para este punto nos basamos en Petersen (1986: 10).

mo futuro, o subestiman sus necesidades futuras (miopía). Por último, el problema de selección adversa exagera, para el caso del seguro individual, estos problemas de cobertura.

Más que alternativas reales y viables, los mecanismos de previsión privados, como únicos instrumentos de protección, deben ser entendidos como un modelo de referencia correspondiente al liberalismo económico en su versión extrema que partiendo de una concepción individualista del hombre (propio de la teoría neoclásica), de la concepción de libertad individual entendida como libertad del consumidor, y de la convicción de que la pobreza siempre es responsabilidad propia- postula el abandono de la previsión a la iniciativa individual a través de los mecanismos que ofrece el mercado. En la práctica, sobre todo para el caso de los países desarrollados, los seguros individuales (de vida) y la formación de ahorro cumplen más bien una función complementaria en algún sistema institucional de seguridad social.

#### **Instrumentos institucionales de protección**

##### *a) La asistencia social*

La asistencia social concede prestaciones a las personas más necesitadas, previa comprobación de su falta de recursos o ingresos propios suficientes para subsistir. Las prestaciones se fijan de tal modo que aseguren el mínimo social de subsistencia y no presuponen aportes previos por parte del beneficiario. El sistema se financia con cargo a fondos del presupuesto general, es decir, principalmente por la vía de la tributación. El principal inconveniente de amplios programas asistenciales es que no incentivan el ahorro por parte de los trabajadores de bajos ingresos, ya que la falta de recursos propios es requisito para la obtención de ayuda social.

La asistencia social como único instrumento institucional de previsión no ofrece seguridad social plena, sino sólo cierto nivel de protección frente a la indigencia en la vejez. Un régimen de esta naturaleza es también compatible con los postulados del liberalismo económico. Sus defensores no pueden negar la existencia de extremas desigualdades históricamente determinadas- en la distribución del ingreso y de la riqueza, que impiden a los sectores más pobres protegerse frente a ciertas contingencias a través de los mecanismos de mercado. La introducción de programas asistenciales se justifica entonces también bajo esta óptica, por dos razones: por un lado, se cumple el principio de "igualdad de oportunidades", asegurando "a toda la población la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas (...). Por lo tanto, las desigualdades que persistieran serían el mero resultado del esfuerzo o mérito de los individuos, de su propensión al ahorro o de su dife-

rente dotación de cualidades naturales." (Schkolnik, 1993: 141). Por otro lado, la asistencia social cumple una función estabilizadora del orden social y político.

#### *b) El régimen de cobertura universal*

En un régimen de cobertura universal, todos los ciudadanos o residentes reciben -por derecho- prestaciones de seguridad social a partir del momento en que se produce la contingencia (invalidez, muerte del sostén de familia o cumplimiento de la edad legal de retiro), financiados con fondos generales del Estado. A diferencia de la asistencia social, las prestaciones se otorgan sin considerar eventuales recursos o ingresos propios. El nivel de las prestaciones es materia de decisión política, bajo consideración de la situación económica del país, y se sitúa normalmente, en mayor o menor grado, por encima del mínimo social de subsistencia.

El principal problema de un sistema de cobertura universal es su elevado costo, debido al gran número de beneficiarios y al monto significativo de las prestaciones. La importante carga tributaria asociada a este sistema actúa como desincentivo respecto a las actividades económicas sujetas a tributación y motiva la evasión tributaria. Otra crítica a un régimen de protección a la vejez, que releva a los ciudadanos de toda responsabilidad personal de previsión, es su excesivo paternalismo.

El régimen universal, en su versión más pura, orientado a asegurar un nivel de vida adecuado a toda la población en edad pasiva, puede también considerarse un modelo paradigmático más que una alternativa real, al menos para una economía de mercado. En la base de tal modelo está la concepción colectivista del hombre, propia del ideario comunista, que aquí se expresa en la atención igualitaria de las necesidades de todos y cada uno de los individuos por parte de la sociedad en su conjunto, sin considerar el esfuerzo individual.

A pesar de que el régimen universal y la asistencia social se basan en filosofías opuestas, ambas modalidades tienen en común la disociación entre aportes y beneficios, en la cual radican los mencionados efectos indeseados sobre el comportamiento de los individuos: los desincentivos, ya sea a la oferta formal de trabajo y a la tributación, ya sea al ahorro y a la responsabilidad individual de previsión.

#### *c) El modelo de caja nacional de previsión*

Este término designa un sistema de ahorro forzado con capitalización individual. El fondo que acumula cada afiliado es propiedad personal. Eventualmente, una parte de las contribuciones está a cargo del empleador; al cumplir la edad de retiro o en caso de invalidez, el afiliado recibe los ahorros que

acumuló durante su vida activa más los intereses o rentabilidades devengados de la inversión de esos recursos. En caso de muerte del afiliado, los ahorros constituyen herencia. El sistema se asemeja, excepto por su obligatoriedad para todos los trabajadores del sector formal, a las cajas o fondos de pensiones (de afiliación voluntaria u obligatoria) que establecen algunas empresas para sus propios trabajadores.

El modelo de caja nacional de previsión presenta los mismos problemas que aducimos para la formación privada de ahorro (incertidumbre en relación con las necesidades futuras y al sostenimiento del valor real de los ahorros), pero brinda mayor cobertura debido a su carácter obligatorio para los trabajadores del sector formal de la economía.

En un sistema de esta naturaleza todos los riesgos individuales (longevidad, invalidez y muerte) e incertidumbres (inflación, rentabilidades negativas) deben ser asumidos individualmente por cada trabajador, de modo que los afiliados no gozan realmente de seguridad social. Un documento elaborado con base en una reunión tripartita de expertos en seguridad social designa este sistema como "modelo de cotización definida -riesgo individual" (OIT, 1993: 16). La entrega de la totalidad de los ahorros al momento de ocurrir la contingencia, en vez de pagos periódicos, igualmente contraviene los principios de la seguridad social, pues se corre el riesgo de que el asegurado pierda sus ahorros para la vejez por un mal manejo o gastos irreflexivos (Iyer, 1992: 400).

El nuevo sistema previsional chileno constituye, en cuanto a la contingencia de vejez, una variante del modelo de caja de previsión, diferenciándose de este último, principalmente, en que proporciona una renta periódica en vez de entregar la totalidad de los ahorros (Iyer, 1992: 399). Este tema será tratado con mayor profundidad más adelante.

#### *d) El seguro social*

En cuanto a la modalidad de funcionamiento, un sistema de seguro social se basa en el principio técnico de equivalencia del seguro, es decir, en la estricta proporcionalidad entre aportes y beneficios con compensación del riesgo. Pero se diferencia de un sistema de seguro individual porque incluye el principio de solidaridad y su obligatoriedad.

El sistema de seguro social también se conoce con el término "modelo de prestaciones de cuantía definida". Las prestaciones se definen de antemano de tal manera que aseguren un nivel de vida adecuado. Normalmente, se fijan en alguna proporción sobre las remuneraciones salariales de la vida activa. "La fórmula de cálculo de las prestaciones se precisa exactamente [las principales variables que la compo-

nen son las remuneraciones del afiliado y la duración del período de contribución, bajo consideración del riesgo colectivo] y tras ello se determinan las cotizaciones en función de las necesidades" (Iyer, 1993: 397).

En un seguro social, el principio de solidaridad, la obligatoriedad y el abandono de la selección de riesgo se condicionan mutuamente. Un seguro *social* no puede excluir a los miembros más débiles de la sociedad o aplicarles una tasa de contribución más elevada; es decir, un sistema de seguro social debe prescindir de la selección de riesgo.

Frente a un sistema de seguro individual, un sistema de seguro social soporta entonces también cargas, que superan una compensación "normal" de riesgo entre los asegurados. Para que esta compensación de riesgo ampliada conlleve gravámenes aceptables para cada uno, se debe procurar el mayor número posible de asegurados. Esto solamente se podría lograr por medio de la obligatoriedad de afiliación, ya que en caso contrario existiría la posibilidad de sustraerse a estas cargas (Petersen, 1986: 20)<sup>2</sup>.

La falta de selección de riesgo en un sistema de seguro social conlleva, entonces, una primera restricción a la aplicación del principio técnico de equivalencia del seguro, ya que excluye la compensación del riesgo individual. Pero este no es el único punto en donde el principio de solidaridad propio del seguro social entra en conflicto con el principio técnico de equivalencia del seguro. En cuanto la aplicación del principio de solidaridad implique alguna redistribución (interpersonal o intergeneracional) del ingreso, el principio técnico de equivalencia del seguro será igualmente limitado. El tipo y alcance de estas restricciones dependerá naturalmente de la conformación específica del sistema de seguro social.

La organización de un sistema de protección a la vejez, según el principio del seguro, presenta indiscutibles ventajas respecto a las alternativas basadas en el ahorro o las prestaciones estatales. En relación con las modalidades basadas en el solo ahorro, ofrece la compensación de los riesgos en el colectivo. Refiriéndonos a los sistemas de prestaciones estatales, tiene la ventaja de una asociación más directa entre cotizaciones y prestaciones, lo cual genera una mayor transparencia y evita los incentivos negativos sobre el comportamiento de las personas, como una menor propensión al ahorro, la evasión tributaria y el retiro del mercado de trabajo formal.

Según lo expuesto anteriormente, un sistema de seguro social conlleva, por obligación, algunas limitaciones a la

---

2 Todas las citas de Petersen corresponden a traducciones realizadas por la autora de este artículo.

proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, en comparación con la validez irrestricta del principio técnico de equivalencia en un seguro individual. Petersen (1986: 42) utiliza el término "principio modificado de equivalencia" para designar este hecho. No obstante, ante la opción entre un sistema de seguro individual y uno de seguro social, hay varios argumentos en favor del segundo.

Un sistema de seguro social garantiza una cobertura poblacional mucho mayor que un sistema de seguro individual (voluntario). Dada su obligatoriedad para los trabajadores dependientes, el seguro social incluye también a aquellos que no se asegurarían por iniciativa propia; además, evita los problemas de cobertura derivados del problema de la selección adversa. Los mecanismos de solidaridad al interior de un sistema de seguro social pueden dar lugar a una ulterior ampliación de la población cubierta. Sin embargo, un sistema de seguro social tampoco provee una cobertura universal, por lo cual a menudo se complementa con programas asistenciales que aseguran pensiones mínimas a las personas no cubiertas. Pero, en comparación con un sistema de seguro social, la necesidad de tales programas es mucho menor. En definitiva, se puede decir que un seguro frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte es un "bien meritario", es decir, su mayor uso incrementaría el bienestar social. De modo que la afiliación obligatoria impuesta por el Estado se justificaría también en términos de eficiencia, aunque lo anterior implica interferir en las preferencias de los consumidores (Yañez, 1982: 39).

Existen dos clases de contingencias que pueden ocasionar la pérdida de una parte significativa o del total de los ingresos de la persona afectada, motivando en consecuencia alguna necesidad de protección: los riesgos y las incertidumbres. Hasta ahora nos hemos referido principalmente a los riesgos (o riesgos estándar), como la vejez, la invalidez y la muerte del sostén de la familia. Los riesgos son contingencias "normales" en la vida de las personas, mientras que las incertidumbres son contingencias de naturaleza general, como, por ejemplo, la inflación, el desempleo consecuente a una recesión económica, los cambios demográficos y las catástrofes sociales y naturales como guerras o epidemias (Petersen, 1986: 17).

El principio del seguro es un instrumento idóneo para proteger a las personas, que puedan contratar un seguro, frente a las consecuencias derivadas de los riesgos estándar, ya que estos cumplen con la condición de ser asegurables.

Un riesgo es asegurable si se cumplen las siguientes condiciones:

- un número suficientemente grande de personas debe estar potencialmente amenazado por riesgos similares;

- debe ser posible suponer, que en cada momento solamente una parte de las personas amenazadas es efectivamente afectada por las consecuencias de estos riesgos;
- los casos de siniestro deben valer como sucesos independientes;
- debe ser posible, excluir que el asegurado mismo pueda influenciar, o incluso ocasionar, el siniestro;
- finalmente, la dimensión de la totalidad de los daños debe ser calculable (Kath)<sup>3</sup>.

Distinto es el caso de las incertidumbres; éstas suelen afectar simultáneamente a gran parte o a la totalidad de la población, de modo que los casos de siniestro no son sucesos independientes y el daño total no es calculable con anticipación. En consecuencia, frente a las incertidumbres no existe protección sobre la base del principio del seguro.

El principio de solidaridad, en cambio, que encuentra aplicación en un sistema de seguro social, puede proporcionar algún nivel de protección frente a las incertidumbres; especialmente, cuando el sistema está organizado como contrato intergeneracional con base en el régimen financiero de reparto. En este caso, es posible redistribuir ingreso, desde los sectores y las generaciones más favorecidas hacia los sectores y las generaciones más afectadas por alguna contingencia adversa.

Un sistema de seguro social permite corregir en alguna medida una distribución de la riqueza y del ingreso considerada "injusta" por la sociedad. Del mismo modo, permite distribuir ingresos en favor de personas que -de otro modo- obtendrían pensiones más bajas, por haberse dedicado durante parte de su vida activa a actividades que les impedían realizar simultáneamente un empleo remunerado (de tiempo completo) y por lo tanto efectuar contribuciones al seguro social. Tal redistribución del ingreso -por ejemplo, a través del reconocimiento completo o parcial de estos tiempos sin cotizaciones, como si los aportes se hubiesen efectuado- se justifica no solo en términos sociales sino también en términos de eficiencia cuando estas actividades dan lugar a externalidades positivas (o economías externas), es decir, cuando el beneficio marginal social que se deriva de ellas es mayor que el beneficio marginal privado. Este puede ser el caso de la crianza y educación de hijos, el cuidado no-profesional y no remunerado de enfermos y ancianos, la realización de estudios superiores, etc.

3 Blania (1991: 4647) cita a Kath, Dietmar: Sozialpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, hrsg. von Dieter Bender ..., Bd. 2., 2. Aufl., München 1985, S. 427.

Lo anterior constituye una suerte de "inventario" de los diversos instrumentos y técnicas de protección y previsión frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte del sostén de familia, sus principios básicos de funcionamiento, sus ventajas e inconvenientes. Lo expuesto sugiere tanto la posibilidad como la conveniencia de configurar un sistema de protección social mediante alguna combinación de los diversos mecanismos, de modo que equilibre sus desventajas y ventajas. De hecho, empíricamente, las sociedades no adoptan alguna de estas técnicas en forma pura. En la gran mayoría de los países que cuentan con algún sistema de protección social, se han desarrollado modelos mixtos que combinan varios de los instrumentos descritos.

Muchos países cuentan con algún sistema institucional obligatorio, sea en forma de seguro social, o en forma de caja nacional de previsión que cubre a los trabajadores dependientes y constituye el elemento central del sistema. Este se complementa "hacia abajo" con programas asistenciales destinados a los sectores no-cubiertos por el sistema obligatorio o que no alcanzaron prestaciones que aseguren el mínimo de subsistencia, y "hacia arriba" con los mecanismos privados de previsión, de los cuales las personas harán uso según sus preferencias y capacidad de pago o ahorro. Además, tal sistema puede coexistir con cajas de pensiones a nivel de las empresas.

La revisión de los diferentes mecanismos de previsión muestra que el seguro social -como núcleo central de un sistema de protección a la vejez, invalidez y muerte- presenta significativas ventajas en comparación con las otras técnicas de previsión individual o colectiva. Fue debido a esto que los convenios de la OIT, relativos a seguridad social y adoptados con anterioridad a la segunda guerra mundial (por ejemplo, los Convenios N° 35 a 40 del año 1933), postulaban la implantación de seguros sociales obligatorios para los riesgos principales. A partir de la década de 1940, los principios orientadores, enunciados en las normas y recomendaciones de la OIT sobre la materia, evolucionaron hacia la admisión de una mayor flexibilidad con respecto a la elección de los medios, prescribiendo, en cambio, con mayor precisión los fines de la seguridad social. Esta evolución quedó reflejada en el Convenio N° 102 de la OIT sobre seguridad social (norma mínima), adoptado en el año 1952 (Otting, 1993: 370376).

Según expone Otting (1993: 375376), en relación con los convenios adoptados después de la segunda guerra mundial:

[Estos] consideran que los diferentes métodos o criterios [que escogen los países para proporcionar seguridad social] son igualmente válidos, a condición de que satisfagan los

requisitos básicos enunciados en los convenios, y en particular que:

- las prestaciones monetarias consistan en un pago periódico "durante la contingencia" (lo cual no ocurre, por ejemplo, en el caso de las llamadas cajas nacionales de previsión);
- la prestación supla los ingresos previos en una proporción dada, previamente especificada (debido a lo cual resulta muy difícil, o incluso imposible, que los regímenes de cotización de cuantía definida se ajusten a lo estipulado en los convenios en todos los casos);
- el costo de las prestaciones y los de administración se sufraguen colectivamente, por medio de cotizaciones o de impuestos (con lo que quedan descartados los regímenes basados exclusivamente en la contribución de los trabajadores);
- el Estado asuma la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y de las prestaciones facilitadas;
- los representantes de las personas protegidas participen en la gestión de la caja correspondiente, o por lo menos sean consultadas al respecto, siempre y cuando no se haya encomendado la administración a una institución dependiente de las autoridades públicas o a algún Ministerio.

El autor precisa que todos estos requisitos son exclusivamente aplicables a la seguridad social básica y que los convenios no pretenden reglamentar en modo alguno las cajas, fondos o seguros de pensiones complementarios, que ofrecen prestaciones superiores a las del régimen básico.

### **3. Revisión de las alternativas de organización de un sistema Institucional de pensiones**

#### **Régimen financiero**

"La doctrina, en materia de financiación de la seguridad social distingue dos cuestiones esenciales: una de naturaleza temporal (sistema o régimen financiero) y otra atemporal (estructura financiera o fuentes de financiamiento)" (Camacho, 1992: 87).

Trataremos a continuación el primer aspecto. Todas las modalidades de financiación tienen como objetivo equilibrar los ingresos (contribuciones y, si es el caso, productos de las inversiones) y egresos (prestaciones) futuros del respectivo sistema de pensiones, pero se diferencian con respecto al horizonte en el que se busca el equilibrio. Los tres regímenes principales de financiación son:

*La capitalización completa o método de prima media general*, en donde se establece una prima fija por un

período de tiempo "infinito" o de muy largo plazo y se acumulan importantes reservas. Las contribuciones de los afiliados activos son depositadas en un fondo de capital, de modo que éste, a parte de los rendimientos que genere, pueda cubrir en su momento los beneficios devengados por los pensionados.

*El método de reparto* (capitalización nula). Aquí, el período de equilibrio es muy corto, de uno o dos años, la prima se eleva frecuentemente y no se generan reservas substanciales. Las contribuciones que realizan los afiliados activos en un período son utilizadas para cubrir las pensiones de los afiliados pasivos del mismo período. El régimen de reparto requiere sólo una pequeña reserva para enfrentar eventuales desviaciones en caso de siniestro.

*La capitalización parcial o método de prima media escalonada*. Este método constituye una combinación o mezcla de los dos anteriores. La prima se establece de tal manera que equilibre los ingresos y egresos durante un período más corto, entre 5 y 15 años, ajustándose (normalmente hacia arriba) para el próximo período. Las reservas que se generan y requieren son menores que en el caso de la capitalización completa y mayores que en el régimen de reparto.

Un sistema de seguro social es compatible con cualquiera de estas modalidades de financiación, mientras que la propia naturaleza de los demás instrumentos o regímenes de protección define de antemano su régimen financiero. Los sistemas de seguro individual deben estar completamente capitalizados, ya que en ellos, debido a la afiliación voluntaria, no se puede recurrir a los pagos de asegurados futuros para solventar las prestaciones de los asegurados actuales. También el modelo de caja nacional de previsión, basado en la capitalización individual, se rige, por definición, según el método de capitalización completa.

Para los casos de un régimen de cobertura universal y de la asistencia social, la fuente de financiamiento determina la modalidad de financiación. Esta última se asimila al método de reparto anual, aunque en estos casos no se puede hablar de un régimen financiero en términos estrictos, entendido como la manera en que las instituciones de seguridad social logran un equilibrio entre sus ingresos y egresos. Sus egresos son financiados mediante transferencias anuales con cargo al fondo general de la nación; los impuestos que ingresan en este fondo están sujetos al principio de no-afectación, es decir, no pueden estar sujetos a un destino determinado. De modo que las instituciones de seguridad social no cuentan con ingresos propios y el equilibrio entre ingresos y egresos se debe buscar, en último término, a nivel del presupuesto general de la nación.

Un sistema de seguro social puede prescindir de la capitalización de las contribuciones -indispensable en un sistema de seguro individual donde el fondo de capital es necesario como respaldo de las obligaciones incurridas-, ya que, gracias a los principios de obligatoriedad y perennidad, en el seguro social se puede recurrir, en cada período, a las contribuciones de los afiliados presentes; con lo cual, el riesgo de insolvencia exceptuando la posibilidad de una bancarrota nacional- es prácticamente nulo.

Actualmente, muchos países latinoamericanos están discutiendo proyectos de reforma, o ya han emprendido reformas de sus regímenes de pensiones, a raíz de los importantes desequilibrios financieros que gran parte de estos sistemas vienen presentando desde la década de los ochenta. En este contexto, la cuestión del régimen financiero se ha convertido en un elemento central de la discusión. Este trabajo no se propone profundizar en el debate en torno a la conveniencia de una u otra modalidad de financiación; solamente queremos revisar algunas de las propiedades del régimen de reparto y del régimen de capitalización completa, y los argumentos más comunes aducidos en favor del último.

Si se introduce un sistema de pensiones bajo la modalidad de la capitalización sólo será posible entregar pensiones después de que una generación haya pasado por él, o sea, después de aproximadamente cuarenta años. La modalidad de reparto, en cambio, permite conceder prestaciones a partir de su puesta en marcha.

El método de capitalización completa compensa la demora en la entrega de prestaciones a través de la formación de un significativo *stock* de capital. En su estado maduro (una vez completada la formación del *stock* de capital mediante las contribuciones de la primera generación) y bajo los supuestos de una economía estacionaria y de una población constante, con una estructura por edades equilibrada, el método de capitalización se transforma en reparto: los ingresos por concepto de contribuciones y los egresos por concepto de pensiones se equilibran y no se produce una ulterior capitalización. La única diferencia consiste, entonces, en la existencia de un *stock* de capital.

Dejando de lado estos supuestos, veamos cómo responden ambas modalidades ante cambios demográficos y frente a los ciclos económicos, centrando la exposición en los efectos sobre la relación de ingreso entre trabajadores activos y pensionados. El principal problema que enfrenta un régimen de reparto es el envejecimiento de la población. Ante un aumento en el número de pensionados, con respecto a los trabajadores activos, la relación entre pensiones y remunera-

ciones salariales sufre necesariamente un deterioro, a no ser que se eleve la tasa de contribución o la edad de retiro.

Bajo la modalidad de capitalización, en cambio, los efectos de un incremento en la relación pasivos/activos dependerán de la causa de este incremento; si éste se debe a un aumento en la expectativa de vida de los pensionados, se produce igualmente un deterioro en su ingreso relativo. Si la capitalización es colectiva y no individual, este deterioro puede ser compensado con cargo al fondo, lo cual significa la introducción de elementos de reparto en el sistema. Una menor tasa de natalidad, en cambio, no incide en la relación entre pensiones y remuneraciones salariales, sino que reduce la tasa de crecimiento del *stock* de capital. Si el sistema se encuentra en estado de madurez, se reduce el *stock* de capital acumulado. A nivel global, esto equivale a un desahorro.

Frente a cambios en el crecimiento económico, ambos sistemas arrojan también resultados distintos. Un sistema de pensiones basado en el reparto posibilita la participación de los pensionados en el aumento del ingreso nacional, a través del pago de pensiones "dinámicas" que se ajustan a los incrementos salariales, de tal forma que mantienen constante la relación de ingreso entre pasivos y activos; mientras que en un sistema de capitalización, el crecimiento sostenido de las remuneraciones implica un empeoramiento progresivo de esta relación, a no ser que los intereses que genera el *stock* de capital crezcan a una tasa igual o mayor que las remuneraciones.

Los ciclos económicos también afectan a los sistemas de pensiones a través de los cambios en la tasa de empleo. En las dos modalidades, un aumento del empleo implica mayores ingresos por concepto de contribuciones. En el caso de la capitalización, éstos incrementan el *stock* de capital; bajo la modalidad de reparto, pueden constituir reservas para hacer frente a futuras coyunturas menos favorables, o ser utilizados en el mejoramiento de las pensiones presentes, lo cual conlleva una redistribución intergeneracional del ingreso.

Ante una caída del empleo, un sistema de reparto debe reducir las pensiones o hacer uso de eventuales reservas, mientras que para un régimen de capitalización colectiva lo anterior significa desahorro. Si la capitalización es individual, los trabajadores que fueron despedidos o no encuentran trabajo, a raíz de la recesión, tendrán lagunas en sus cotizaciones, acumulando un fondo menor, lo cual deteriorará sus pensiones futuras y la relación entre éstas y las remuneraciones vigentes en el momento.

En resumidas cuentas, y como lo demuestra Arellano (1985: 206-209): "las pensiones son mayores [o las contribucio-



nes menores] en un sistema de reparto que en uno de capitalización, si  $(1+w)(1+g) > (1+r)$ . Vale decir, son mayores si la tasa de crecimiento de la masa de remuneraciones imponibles -que está dado por el crecimiento de la remuneración promedio ( $w$ ) y del número de trabajadores ( $g$ )- es más alta que la tasa de interés a la cual se capitalizan las cotizaciones ( $r$ )" (El destacado es nuestro). Lo anterior se formula, a veces, del siguiente modo: en el reparto, las cotizaciones se valorizan según la tasa de crecimiento de la masa de remuneraciones, mientras que, en el método de capitalización, lo hacen según la tasa de rentabilidad en el mercado de capitales.

En la mayoría de los países europeos, al introducir sistemas de pensiones, se optó por organizarlos sobre la base del reparto, dado que la situación social y política no permitía aplazar la protección a la vejez por toda una generación (Petersen, 1986: 32). Muchos países latinoamericanos, en cambio, partieron con sistemas de pensiones basados en la capitalización completa, acumulando inicialmente importantes reservas (OIT: 1993, 8). Ciertamente, en América Latina, la seguridad social estaba igualmente expuesta a demandas y necesidades sociales. En muchos casos, los gobiernos cedieron ante las presiones sociales, otorgando prestaciones a sectores poblacionales que no habían contribuido y ampliando los beneficios existentes con financiamiento proveniente de los fondos acumulados por los sistemas de pensiones. Esto, junto con otros factores, causó mermas significativas y hasta la desaparición de las reservas, de modo que los países se vieron obligados a abandonar la capitalización completa, reemplazándola por la capitalización parcial e incluso por el reparto simple.

En aquellos casos donde los procesos de envejecimiento de la población se combinan con una coyuntura económica recesiva -como sucedió en la mayoría de los países de la región latinoamericana durante la década de los ochenta- las dificultades experimentadas por los regímenes de reparto inducen a menudo a considerar el cambio (o retorno) a un régimen de capitalización como una solución idónea. En una primera aproximación, parece que este método ofrece una mayor garantía para las generaciones futuras y permite enfrentar mejor el envejecimiento de la población, gracias a la acumulación de capitales de cobertura (reservas), en respaldo de los derechos adquiridos mediante cotizaciones y gracias a los ingresos adicionales que tal sistema pueda proporcionar bajo forma de rentabilidades.

Lo anterior merece, sin embargo, algunas precisiones. "Sin duda, el teorema de Mackenroth del año 1952, según el cual *"todo gasto social siempre debe ser cubierto a partir del ingreso nacional del periodo corriente"*, es válido" (Peter-

sen, 1986: 31, envía a Mackenroth, 1952: 45). Es decir, en un régimen de capitalización, las pensiones de los pasivos se financian, al igual que en un régimen de reparto, con cargo a los ingresos de la generación activa, ya sea por la vía de contribuciones salariales, mediante el pago de intereses o utilidades sobre los títulos en que está invertido el fondo de capital, o con la adquisición de éstos.

En un régimen de capitalización existe la posibilidad de que la inversión productiva del *stock* de capital acumulado por éste, genere un aumento en las tasas de crecimiento futuras de la economía y, por lo tanto, un mayor producto nacional disponible para la distribución. Lo anterior depende del cumplimiento de dos supuestos. El primero -bastante obvio- es que una parte importante de estos recursos se canalice realmente hacia inversiones productivas, ya que un aumento en la inversión financiera no garantiza de por sí una mayor inversión productiva. El segundo -necesario para el caso de la sustitución de un régimen de reparto por el método de capitalización- es que este reemplazo realmente dé lugar a una mayor acumulación de capital en la economía, lo cual -como veremos más adelante- no necesariamente se cumple.

Por otra parte, hay que considerar que, frente a una baja persistente en la tasa de natalidad (si esto fuera uno de los motivos principales para considerar el abandono del sistema de reparto), bajo la modalidad de capitalización, también se deberá desahorrar tarde o temprano, específicamente, al llegar el sistema a su estado de madurez. Dada esta situación, no es seguro que la existencia de un fondo de reservas pueda aliviar la creciente carga de las pensiones. Petersen (1986: 3233), aduce los siguientes argumentos en apoyo de esta afirmación:

(1) ¿Es una liquidación del fondo a futuro posible, sin que se presenten modificaciones en el ámbito de los precios relativos, que desvaloricen el fondo parcial o completamente? Desahorrar en mayor escala sólo es posible sin pérdidas en el valor del capital, si este desahorro es compensado por otras personas que ahorran. Existe, entonces, solamente el desahorro individual, no macroeconómico. Si la población se reduce fuertemente, es improbable, que el desahorro individual y el ahorro justamente se compensen (...).

(2) Si se inicia un proceso mayor de desahorro, se modifica necesariamente la estructura de la demanda (menos bienes de capital, más bienes de consumo). La demanda adicional por bienes de consumo se suma a la ya existente. Sin embargo, un aumento de las cantidades ofertadas en el ámbito de los bienes de consumo requiere si las capacidades están plenamente utilizadas- inversiones substanciales, para las cuales faltan los medios necesarios debido al proceso de desahorro. La sobredemanda provoca entonces

un proceso inflacionario, que desvaloriza aún más el *stock* de capital restante.

La mera formación de un *stock* de capital seguramente no puede aportar a una solución de futuros problemas debidos a una disminución de la población y, después de todo, tampoco aumenta la seguridad de futuras generaciones de jubilados.

Adicionalmente, las propuestas de reforma en dirección de la capitalización suelen aducir, como argumentos en favor de ésta última, los efectos positivos que tendría sobre el ahorro y la formación de capital, así como sobre el desarrollo del mercado financiero.

El reemplazo del método financiero de capitalización (completa o parcial) por el de reparto, a raíz de una erosión de las reservas, no presenta mayores dificultades, a diferencia del proceso contrario. Lo primero equivale a reconocer gastos realizados, mientras que lo segundo implica reconocer obligaciones futuras.

Como evidencia el caso chileno, al sustituir un régimen de pensiones de reparto por uno basado en la capitalización, el primero incurre necesariamente en un déficit de gran magnitud y extensión en el tiempo, que normalmente debe ser solventado con cargo al presupuesto público. Este tema será analizado en profundidad más adelante. De allí que el efecto de una reforma de este tipo sobre el nivel del ahorro y la formación de capital es incierto, porque el mayor ahorro del régimen basado en la capitalización puede ser compensado por un desahorro del sector público. El efecto final dependerá del modo en que el Estado financie las obligaciones incurridas durante el régimen de reparto, si salda su déficit con la venta de activos o bonos estatales, solamente se produce un traspaso de capital del sector público al sector privado.

Como señala Arellano (1985: 1791-80) para el caso chileno

para que aumente el ahorro nacional, el Estado tiene que disminuir sus gastos corrientes, aumentar los impuestos o disminuir los pagos previsionales. (...) Otra posibilidad es que el déficit público se financie con endeudamiento externo, en cuyo caso aumenta el ahorro externo y en consecuencia la inversión. (...) En todo caso, el mayor ahorro que se produciría no responde al cambio del sistema de pensiones sino a las medidas fiscales destinadas a financiar el déficit. Tales políticas fiscales podrían ponerse en práctica sin necesidad de una reforma como la que se ha decretado.

Más adelante, el mismo autor concluye que "un sistema que acumula reservas per se no aumenta el *stock* de capital" (Arellano, 1985: 216). Tampoco hay evidencia teórica ni empírica de que, una vez terminada la fase de transición

entre ambos sistemas, es decir, después de saldar todas las obligaciones originadas durante el sistema de reparto, la tasa de ahorro sea mayor bajo la modalidad de capitalización.

Ahora bien, ciertamente, un régimen de capitalización modifica, si no el volumen, al menos la estructura temporal del ahorro, incrementando la disponibilidad de ahorro a largo plazo, lo cual es sin duda positivo. En caso de que las empresas no cuenten con suficientes recursos propios, la posibilidad de que parte de estos recursos de la seguridad social sea invertida en títulos de empresas será igualmente útil (Artus, 1992: 11).

En lo referente a los efectos positivos que el paso hacia la capitalización tendría sobre el mercado financiero, queremos subrayar, antes que nada, que el desarrollo de los mercados de capitales y servicios financieros no es tarea de los sistemas de pensiones. En los países en desarrollo, por lo general, el principal problema del progreso de los mercados de capitales no es la falta de demanda, sino la falta de oferta (MesaLago & Witte, 1999: 27; y Valdés, 1990: 32).

Si la normatividad de un sistema de pensiones basado en la capitalización permite canalizar las reservas hacia el sistema financiero, la demanda por activos financieros aumentará de modo importante, incrementando aun más la presión sobre los escasos instrumentos para la inversión. Lo anterior, junto con la poca transparencia que suele caracterizar a estos mercados de capitales, puede constituirse en un severo obstáculo para una reforma hacia la capitalización. Pero, a la vez, tal reforma puede estimular las acciones tendientes a perfeccionar el mercado financiero, estableciendo una regulación más transparente y fomentando la introducción de nuevos instrumentos. Si, de este modo, se incrementa la eficiencia del mercado financiero en la asignación de recursos, se pueden lograr "aumentos transitorios en la tasa de crecimiento económico" (Valdés, 1990: 43).

De todo lo mencionado, se puede retener que la única ventaja indiscutible de la reforma hacia el método de capitalización sería, entonces, una mayor disponibilidad de ahorro a largo plazo, especialmente si éste es canalizado hacia la inversión productiva. Parece aún indicado citar las conclusiones de dos especialistas en sistemas de seguridad social sobre el mismo punto:

(...) no hay evidencia de que un sistema de capitalización completa sea más adecuado para los países del cono sur y de la región andina que un sistema de reparto simple. No está comprobado que la capitalización completa posea efectos más positivos sobre los ahorros nacionales y sobre la formación de capital, y no debe descuidarse la alta vulne-

rabilidad a los procesos inflacionarios y a las políticas de inversión inadecuadas. Sin embargo, con respecto a los efectos económicos, tampoco hay evidencia substancial, teórica o empírica, para sustentar el argumento yuxtapuesto de que el sistema de reparto simple sea el más adecuado (Mesa-Lago & Witte, 1992: 27).

Por último, queremos llamar la atención sobre el hecho de que la gran mayoría de los estudios sobre el sistema de pensiones realizados por autores chilenos caracterizan los diferentes sistemas de pensiones según el método financiero adoptado. En general, se habla de regímenes de reparto y regímenes de capitalización, sin abordar el principio básico de funcionamiento de los diversos sistemas (seguro individual, seguro social, asistencia social, ahorro forzado, etc.).

Si bien un sistema de "seguro social" adopta normalmente el régimen de reparto y un sistema del tipo "caja nacional de previsión" adopta necesariamente el método de capitalización, en nuestra opinión, la determinación según el método de financiación es poco precisa e induce a juicios ligeros. Para caracterizar un sistema de pensiones, proponemos emplear, en primer lugar, alguna clasificación como la elaborada en el acápite anterior, para luego referirse a la modalidad de financiación (véase también Camacho, 1992: 87).

### Fuentes de financiamiento

En cuanto a la opción de financiamiento por medio de contribuciones o vía impuestos, normalmente la elección del sistema de protección a la vejez determina de antemano la alternativa a elegir, aunque para el sistema de seguro social existe teóricamente la posibilidad de un financiamiento a través de impuestos; cuestión que no abordaremos aquí, ya que carece de significado real y no aporta al tema de este estudio.

En el caso de los sistemas de pensiones financiados por contribuciones, frecuentemente se piensa que trabajadores y empleadores deberían sufragar colectivamente su costo y que esto se puede lograr estableciendo por ley que una proporción de la cotización recaiga en el empleador. Pero una distinción de este tipo es un asunto meramente formal y no afecta la incidencia real de las cotizaciones.

Un impuesto (y las cotizaciones de seguridad social equivalen -para este efecto- a un impuesto sobre el trabajo) puede ser cobrado a los oferentes de un bien (o servicio) o a sus demandantes, pero la incidencia del impuesto (es decir, quién realmente paga el impuesto) no dependerá de esta distinción, sino de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda. El término "elasticidad" de la demanda (oferta) designa la variación porcentual de la cantidad demandada (ofrecida) de un

bien ante una variación porcentual de su precio; cuanto más elástica es la curva de demanda o más inelástica la curva de oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los oferentes. "Si, como se dice frecuentemente, la oferta de trabajo es relativamente inelástica (...), la mayor parte de la carga de las cotizaciones recae en los trabajadores, independientemente cual sea la norma legal" (Stiglitz, 1988: 475).

De ser así, establecer el cobro de una proporción de la cotización a los empleadores podría surtir el efecto de hacer creer a los trabajadores que los empleadores sufragarían los costos previsionales en dicha proporción, cuando en realidad su aporte sería menor.

Por último, en relación con las fuentes de financiamiento, existe la posibilidad de que un sistema de pensiones financiado vía contribuciones reciba una subvención estatal. Cuando los sistemas de pensiones integran programas de pensiones mínimas (destinadas a las personas con contribuciones insuficientes para alcanzar una pensión por sobre el mínimo social de existencia) o programas de pensiones asistenciales (destinadas a las personas que no contribuyeron), el Estado subvenciona a menudo el sistema para sufragar (parcial o completamente) el costo de estos programas adicionales. También son frecuentes los aportes estatales para completar los recursos necesarios para hacer frente a las obligaciones del período en curso, en el caso de que el sistema de pensiones incurra en un déficit.

### Administración pública y privada

El argumento principal, en favor de la entrega de funciones históricamente desempeñadas por el Estado al sector privado, es la supuesta mayor eficiencia de este último, que se lograría por medio de la competencia. En cuanto a la protección social a la vejez, "la base conceptual, la organización financiera y los requisitos para el funcionamiento de los regímenes de pensiones de prestaciones definida, basados en el seguro social, son, en esencia, incompatibles con la administración privada" (OIT, 1993: 19). Esto se debe a que ellos integran mecanismos de solidaridad, dando lugar a una redistribución del ingreso no sólo interpersonal, sino también intergeneracional.

La opción entre la administración pública y privada se plantea, entonces, principalmente para el caso de los sistemas de pensiones de cotizaciones de cuantía definida (modelo de caja nacional de previsión y su variante chilena). En estos casos, la gestión de las cuentas individuales de los cotizantes (administración contable e inversión financiera de los aportes, entrega de los ahorros acumulados o de las prestaciones y bene-

ficios) puede ser traspasada a administradoras privadas de fondos de pensiones, debidamente supervisadas y reguladas.

La competencia en la provisión de este servicio de administración presupone la libertad de los trabajadores de elegir en cada momento la administradora de su preferencia. Como lo muestra la experiencia chilena, en realidad el afiliado no puede hacer uso de esa opción más de tres veces al año, ya que la operativa del proceso de traslado demora cuatro meses (Abuhadba, 1993). El resultado de esta competencia por afiliarse a las personas que se integran a la vida laboral y por lograr el traspaso de los trabajadores desde las empresas competidoras, en términos de eficiencia es, sin embargo, bastante dudoso.

La competencia entre administradoras de pensiones, si bien implica un esfuerzo por cobrar las comisiones más bajas por concepto de remuneración de sus servicios, también conlleva importantes gastos en publicidad y promoción (por ejemplo, personal destinado exclusivamente a provocar el traslado de afiliados desde la competencia a través de una atención personalizada), elevados costos administrativos originados en los traslados de los afiliados (y, en consecuencia, de sus cuentas individuales) y, eventualmente, políticas de inversión centradas en el logro de mayores rentabilidades en el corto plazo, que no necesariamente optimizan el rendimiento de los ahorros de los trabajadores en el largo plazo.

También cabe la pregunta, ¿en cada caso, la opción del trabajador, por una determinada administradora y su traslado a ésta, es el resultado de un estudio previo de todas las alternativas existentes en el mercado, tomando en cuenta el gran número de variables que influyen en este complejo producto (como son el riesgo, la rentabilidad, el costo previsional y el plazo para jubilar); o, es más bien el resultado de una competencia agresiva y de un gran esfuerzo comercial por parte de las administradoras de fondos de pensiones? (Véase, Abuhadba, 1993, quien afirma lo segundo para el caso chileno).

Además, la existencia de diferentes administradoras privadas de fondos de pensiones implica importantes costos administrativos para los empleadores, que son los encargados de retener las cotizaciones de sus trabajadores y traspasarlas a las administradoras de pensiones. Esto no se puede realizar mediante un procedimiento uniforme para todos los trabajadores, ya que no sólo el destinatario de las cotizaciones sino también su importe como porcentaje del salario (diferencias en las comisiones cobradas por las distintas administradoras) pueden diferir de caso en caso; con lo que se está, más aún, sujetos mensualmente a modificación por la posibilidad de cambiar de administradora de pensiones. Finalmente, tal sis-

tema requiere de una estricta supervisión pública, cuyo costo recae, en último término, en los contribuyentes al fisco.

Lo expuesto muestra que, para el servicio de administración de contribuciones y prestaciones previsionales, la existencia de varios oferentes que compiten entre sí por los "consumidores" no entraña necesariamente una mayor eficiencia, sino, al contrario, puede elevar los costos de administración del sistema previsional.

La administración del sistema por alguna institución pública, en cambio, evita estos costos. La opción por la administración privada podría, entonces, solamente basarse en la creencia de que el Estado es permanentemente un mal administrador, pero no existe el argumento teórico que demuestre que la administración pública es de por sí ineficiente. Como señala Petersen (1986: 15) al respecto, "la teoría de la organización ha evidenciado (...), que la eficiencia depende más del tamaño de la unidad de organización que de su construcción legal".

En lo referente a los sistemas de seguridad social en América Latina, es cierto que su administración deja en muchos casos mucho que desear. En alguna medida esto se puede adjudicar a la evolución histórica de estos sistemas con base en una multiplicidad de instituciones gestoras. En nuestra opinión, habría que buscar la solución a esta cuestión en la unificación de estas instituciones, una mayor homogeneidad y modernización de los procedimientos administrativos y la coordinación entre los distintos programas o ramas de la seguridad social, para nombrar algunas reformas posibles, y no por medio de la privatización de los sistemas (véase también OIT, 1993: 910).

### **Antecedentes históricos de la seguridad social**

El principio mismo de la seguridad social, entendido como un modo de asegurar colectivamente los medios de vida o la sobrevivencia de las personas incapacitadas para subsistir por sí mismas, por enfermedad o a causa de su avanzada edad, tiene miles de años de existencia. Originalmente, la protección colectiva contra los riesgos individuales y sociales surgía espontáneamente en el seno de la familia o de la comunidad. Los miembros económicamente activos del grupo social proporcionaban el sustento a sus mayores y a los desvalidos, esperando, a su vez, ser mantenidos por los más jóvenes al perder su capacidad de trabajo. Existía, entonces, un contrato social e intergeneracional implícito basado en el principio de solidaridad o ayuda mutua.

Durante el siglo diecinueve, el avance de la industrialización en los países de Europa occidental significó el "progresivo reemplazo de la estructura de producción agraria artesanal basada en pequeñas unidades de producción y de propiedad ampliamente diseminada, por una economía industrial con grandes unidades empresariales" (Petersen, 1986: 4), una creciente división del trabajo y el incremento del empleo urbano. Estas transformaciones debilitaron los lazos familiares, terminando por destruir las bases de funcionamiento de las formas tradicionales de protección de los ancianos y los minusválidos.

Los obreros fabriles dependían por completo de la venta de su fuerza de trabajo para poder subsistir. La pérdida temporal (por accidentes, enfermedad o maternidad) o definitiva (por invalidez o vejez) de su capacidad de trabajo, o la imposibilidad de transar su fuerza de trabajo en el mercado (por vejez o desempleo involuntario), privaba a las víctimas de estas contingencias de su única fuente de ingresos, sumiéndolas en la miseria.

En respuesta a esta situación, surgieron diversas modalidades "no-estatales" para proteger a la creciente masa de asalariados frente a algunos de estos riesgos: fundaciones particulares y religiosas de beneficencia; asociaciones de ayuda mutua organizadas por los propios trabajadores; contratación de seguros individuales (de vida, para gastos de sepelio, etc.); disposiciones que obligaban a los empleadores al pago continuado de salario en caso de enfermedad o accidente de trabajo, por nombrar algunas. No obstante, tales medidas resultaron insuficientes frente a la magnitud del problema. Dada la situación, de por sí precaria de los trabajadores, no podía esperarse que por iniciativa propia se protegiesen contra los distintos riesgos, ya fuera individualmente (por medio del ahorro o del seguro privado) o asociándose en algún colectivo.

Frente a la creciente pauperización de los ancianos -cuyo número se elevó, además, debido a la mayor longevidad- las sociedades europeas se vieron en la necesidad de crear algún sistema institucional que garantizara la sobrevivencia de las personas en la vejez, como también frente a otros riesgos. La decisión en favor de sistemas de seguro social en casi todos los países europeos, a pesar del espíritu liberal predominante en la época, respondió, ciertamente, no sólo a criterios económicos, sino también a factores específicos de orden social y político: "Así, la introducción relativamente temprana del seguro social en Alemania [entre 1883 y 1889] en comparación con otros países de mayor grado de industrialización es, por ejemplo, justamente también atribuible a los objetivos políticos de Bismarck, a saber, ganar los obreros de

orientación principalmente socialdemócrata en favor del Estado monárquico" (Petersen; 1986: 4).

Desde la instauración, a principios del presente siglo, de los primeros grandes sistemas institucionales en los países industrializados, hasta la fecha, la concepción de lo que después vino a llamarse "seguridad social" ha evolucionado. Inicialmente, el objetivo era garantizar el mínimo de subsistencia a ciertos grupos indigentes por medio de los métodos del seguro (o la asistencia pública, en algunos países).

La lucha contra la gran depresión de los años treinta y los esfuerzos de reconstrucción después de las dos guerras mundiales coadyuvaron a la progresiva ampliación del objetivo de la seguridad social (OIT, 1984: 2), de modo que -al menos a partir de la década de los cincuenta- la meta es proporcionar un nivel de vida adecuado (que proteja de la marginalidad relativa respecto a su grupo de referencia) a todos los trabajadores en los típicos casos de pérdida o fuerte reducción de sus ingresos salariales.

## **2. La seguridad social en América Latina**

En promedio, la seguridad social ha sido introducida en los países latinoamericanos con bastante anterioridad con relación a otros países en desarrollo, donde, salvo contadas excepciones, sólo después de la segunda guerra mundial y al finalizar la dependencia colonial, se establecieron sistemas institucionales (Iyer, 1993: 396; y OIT, 1993: 1).

Mesa-Lago (BID, 1991: 191193) y otros estudios basados en este autor (por ejemplo: Camacho, 1992: 86-87) clasifican los países latinoamericanos en tres grupos, de acuerdo a la antigüedad y evolución de la seguridad social: países pioneros, intermedios y tardíos. Adoptaremos el mismo esquema para nuestra exposición, que se basa principalmente en las dos fuentes citadas.

### *a) Los países pioneros*

En un pequeño grupo de países de relativo mayor desarrollo (Chile, Argentina, Uruguay y Brasil) el sistema de seguridad social surgió tempranamente, en las décadas de 1920 y 1930 (Cuba formaría parte de este grupo en lo referente a la introducción temprana de un sistema de seguridad social, pero su evolución posterior no coincide con la del resto del grupo). Estos sistemas se desarrollaron "de una manera no unificada sino gradual y estratificada, bajo la influencia de grupos de presión y por iniciativa del Estado" (BID, 1991: 191), "dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos profesionales" (Camacho, 1991: 86).

El resultado de este proceso fue una seguridad social prácticamente universal, pero estratificada, con prestaciones generosas para los grupos privilegiados (fuerzas armadas, empleados públicos) y subsistemas de protección más pobres para la mayoría de la población. La extensión de la cobertura, la generosidad en las prestaciones, la mala administración de los fondos, junto con el envejecimiento de la población y la maduración de los regímenes de pensiones, provocaron a su vez, tempranamente, desequilibrios actuariales y financieros.

"La ruptura del orden institucional que ocurrió en los países pioneros en las décadas de 1960 y 1970 reforzó el poder estatal frente a algunos grupos de presión (...), [facilitando de este modo] el proceso de reforma" (BID, 1991: 192). En los cuatro países se avanzó en la unificación de los subsistemas y en la uniformidad de contribuciones y prestaciones; no obstante, los graves desequilibrios financieros subsistieron en todos los casos. En Chile, en 1981, el sistema de pensiones basado en el reparto fue reemplazado por uno de capitalización individual. Esta reforma radical generó un importante déficit previsional al sector público.

#### *b) Los países intermedios*

Estos países (México, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Panamá) introdujeron sus sistemas de seguridad social en las décadas de 1940 y 1950. El establecimiento de un instituto gestor general contribuyó a evitar un grado de estratificación de estos sistemas, tal como ocurrió en los países pioneros, a pesar de la existencia o creación de instituciones que protegían a grupos profesionales específicos.

En la práctica, la cobertura se ha limitado a la población urbana, de modo que el objetivo de universalidad no se alcanzó, dada la predominancia del sector rural en todos estos países. Debido a su aparición más tardía, la menor cobertura, prestaciones más magras y mayor uniformidad y unidad, estos sistemas no han sufrido problemas administrativos y financieros de igual magnitud que el grupo pionero. "No obstante, los países con amplia cobertura y madurez de sus programas de pensiones, comienzan a sufrir los problemas típicos del grupo pionero" (Camacho, 1992: 86), agravados por la crisis económica de los años ochenta.

#### *c) Los países tardíos*

Este grupo comprende los países centroamericanos y del Caribe latino (con excepción de Costa Rica, Panamá y Cuba), es decir, países con un menor nivel de desarrollo. La seguridad social surgió recién en las décadas de 1950 y 1960, y de modo relativamente más unificado y uniforme. A raíz de la baja cobertura su extensión en un contexto de crisis económica

constituye el problema principal de estos países, las prestaciones más pobres y las poblaciones más jóvenes, estos sistemas no enfrentan grandes dificultades financieras.

### **3. La seguridad social en Chile: formación y evolución del antiguo sistema de seguridad social**

Como ya dijimos, Chile forma parte del llamado grupo de países pioneros, siendo incluso el primer país latinoamericano en introducir un sistema de previsión social obligatorio.

#### **Evolución del sistema de seguridad social: 1924 a 1973**

El origen de la seguridad social en Chile se remonta a la expedición de las llamadas "leyes sociales", presentadas al Congreso en 1921 bajo el gobierno de Arturo Alessandri Palma y "aprobadas bajo presión militar en 1924. En esa ocasión se dictaron leyes sobre contratos de trabajo, sindicatos, derecho a huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, [e] indemnizaciones por accidentes de trabajo" (Arellano, 1985: 28).

Ese mismo año, se crearon la Caja del Seguro Obrero, antecesora del Servicio de Seguro Social, y la Caja de Previsión de Empleados Particulares. En 1925, se creó la Caja Nacional de Empleados Públicos y se autorizó a las empresas para formar cajas previsionales, basadas en la capitalización individual, para sus propios trabajadores; los requisitos eran un capital mínimo y el giro independiente de la misma empresa. Ya en 1932, cuando existían 35 cajas de previsión, se prohibió la creación de nuevas cajas (Gersdorff, 1984: 89).

La Caja del Seguro Obrero estaba destinada a los trabajadores manuales y contaba con financiamiento tripartito: aportes del trabajador (2% del salario), del empleador (3%) y del Estado (1%). El sistema partió por proporcionar atención médica, un subsidio por enfermedad, un seguro de invalidez y una pensión de vejez a los 65 años de edad; se basaba en la modalidad de reparto para el otorgamiento de las prestaciones de salud e invalidez. Las prestaciones de vejez, en cambio, se financiaban sobre la base del método de capitalización individual. Al cumplir la edad de retiro, el trabajador podía optar entre una pensión de vejez pactada y el retiro de sus aportes capitalizados (Arellano, 1985: 73-74).

Como lo indica su nombre, la Caja de Previsión de los Empleados Particulares (EMPART) correspondía a un sistema de ahorro forzado con capitalización individual. El trabajador y su empleador aportaban a un fondo individual de retiro. En consideración de la situación relativamente mejor de los empleados particulares, el aporte estatal no se extendió

a este segmento de trabajadores. Después de 30 años de servicio y a la edad de 50 años, el empleado podía recuperar los recursos acumulados en su fondo de retiro. Adicionalmente, el sistema otorgaba pensiones de invalidez mediante un seguro de vida. El sistema no contemplaba ninguna protección en caso de enfermedad (Arellano, 1985: 74).

La Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEM-PU), venía a sustituir a la antigua Caja de Ahorro de Empleados Públicos fundada en 1858. Esta última había otorgado pensiones de retiro después de 40 años de servicio y a los 65 años de edad, sobre la base del sistema de capitalización individual. El nuevo sistema previsional de los empleados públicos, en cambio, se estableció como un seguro social sobre la base de la modalidad financiera de reparto (Gersdorff, 1984: 89). Posteriormente, se rebajó a 30 los años de servicios para acceder a pensión de retiro y se eliminó el requisito de edad (Arellano, 1985: 75).

Como destaca Arellano (1980: 128), el propósito redistributivo en favor de los más pobres estuvo presente desde los inicios de la seguridad social en Chile. La contribución del Estado, con fondos generales del presupuesto nacional, a la previsión de los trabajadores manuales se fundamentó explícitamente en la "intolerable situación social" de los obreros.

A continuación, expondremos a grandes rasgos la evolución de la seguridad social chilena durante las cinco décadas siguientes<sup>4</sup>. La cobertura del sistema de seguridad social se fue ampliando progresivamente tanto en materia de riesgos como de población. Pocos años después de la creación de EMPART, "el sistema abrió la posibilidad de obtener préstamos contra esos fondos acumulados [los fondos de retiro], opción que se usó, entre otros fines, como un mecanismo de seguro de cesantía. En 1937, se estableció, además, una asignación familiar que se pagaba por cada persona económicamente dependiente del empleado" (Arellano, 1985: 74).

En 1938, se creó el programa de atención médica preventiva para todos los trabajadores protegidos por la previsión social. Simultáneamente, para el caso de los obreros, la atención de medicina curativa se extendió a la madre y al niño. En 1952, se dictó un amplio paquete de reformas a los regímenes de seguridad social de los obreros y de los empleados particulares.

La Caja de Seguro Obrero fue reemplazada por el Servicio de Seguro Social (SSS) y el Servicio Nacional de Salud (SNS). Esta reorganización administrativa estuvo

---

4 Esta parte se basa principalmente en Arellano (1985).

acompañada por una ampliación y mejora de las prestaciones entregadas a los obreros y sus familias. Se crearon las pensiones de sobrevivencia y un subsidio por maternidad; se mejoraron las pensiones de vejez, invalidez y los subsidios de enfermedad; y se amplió la atención gratuita de salud a todo el grupo familiar. A lo anterior se agregó, en el año siguiente, el establecimiento de la asignación familiar para los obreros activos del SSS, y su extensión a los pasivos en 1957 (Arellano, 1985: 78, 83).

En el caso de los empleados particulares, el régimen inicial de fondos de retiro se complementó con un sistema de pensiones por vejez, invalidez, sobrevivencia y jubilación por años de servicios. El requisito para obtener pensión de antigüedad fue elevado a 35 años. En ambos casos (SSS y EMPART), el método de capitalización fue explícitamente sustituido por el régimen de reparto (Arellano, 1985: 78). Más adelante nos referiremos a las razones para este cambio.

En 1968 se estableció un régimen uniforme y más amplio de protección frente a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, mediante la Ley Nº 16.744, "considerada, por muchos expertos, como una de las más avanzadas del mundo" (Ruiz-Tagle, 1988: 7). En el mismo año, se creó un régimen de medicina curativa para los empleados, quienes hasta entonces solamente tenían acceso a los servicios de medicina preventiva.

Lo expuesto muestra que el sistema de seguridad social chileno amplió gradualmente su cobertura de riesgos, hasta integrar el conjunto de las nueve ramas de la seguridad social definidas en el Convenio Nº 102 de la OIT. La cobertura poblacional, expresada como el total de los asegurados activos en relación a la fuerza de trabajo, creció también progresivamente hasta alcanzar dos tercios de la fuerza de trabajo en 1950. Así, el 70% de los afiliados correspondía a los obreros afiliados a la Caja de Seguro Obrero. La máxima cobertura poblacional se alcanzó en 1974 con un 79% (Arellano, 1985: 76).

En esa época, el sistema cubría prácticamente a la totalidad de los trabajadores dependientes, debido a la obligatoriedad de la adhesión, pero solamente a un reducido grupo de independientes. La ampliación y extensión de los beneficios a partir de y con posterioridad a las reformas del año 1952, así como el crecimiento en el número de los pensionados del sistema de seguridad social, incrementaron fuertemente sus egresos por concepto de prestaciones.

En 1972, los egresos totales del sistema habían alcanzado un nivel casi 6 veces mayor que en 1951. La mayor parte de este incremento se originó en el aumento de los desembolsos por concepto de pensiones, que se multiplicaron

por más de nueve durante el período señalado (véase cuadro 1). Esto último se debió, principalmente, al aumento en el número de pensionados, que creció más de seis veces durante el período, debido a la natural maduración del sistema; pero tiene que ver también con la alta tasa de pasivos del sector público (uniformados y civiles) relacionada con las facilidades otorgadas a estos sectores para pensionarse a una edad temprana mediante la jubilación por años de servicios. El mejoramiento en el valor real de las pensiones también influyó en la evolución descrita, pero en menor medida (Arellano, 1985: 85).

**Cuadro 1**  
**Estructura de ingresos y egresos de la seguridad social**

Año	1951	1965	1972	1973	1974	1976	1980
<b>Monto en millones de pesos de 1983:</b>							
Ingresos totales	45.160	124.192	241.792	142.796	184.609	173.803	239.852
Cotizaciones	33.730	76.211	138.825	79.876	118.299	112.866	137.822
Aportes estatales	7.576	42.297	92.234	57.482	59.736	50.353	85.702
Rendimiento Inversiones	3.657	2.226	2.622	2.220	1.742	4.530	4.666
Egresos totales	32.344	92.978	185.039	101.805	129.087	127.404	183.578
Pensiones	9.531	41.303	86.294	48.097	48.097	58.269	100.424
Excedentes	12.816	31.214	56.753	40.991	55.522	46.399	56.274
<b>Como porcentaje del PGB:</b>							
Ingresos totales	7.1	11.9	17.1	10.7	13.7	14.3	14.2
Aportes estatales	1.2	4.1	6.5	4.3	4.4	4.1	5.1

Fuente: Arellano, 1985: 88

Los mayores egresos del sistema de seguridad social se financiaron en dos tercios, mediante sucesivas elevaciones de las tasas de cotizaciones (la evolución de las tasas de cotización se presenta en el cuadro 2), mientras que el Estado se hacía cargo del tercio restante, incrementando los aportes estatales al sistema en términos reales en más de 12 veces entre 1951 y 1972 (véase cuadro 1). En relación al PGB, los aportes estatales aumentaron de un 1,2% a un 6,5% durante ese período.

Desde su creación hasta su reemplazo por el sistema de AFP en 1981, los ingresos del sistema de seguridad social antiguo (incluyendo los aportes del Estado) superaban sus egresos, permitiendo la generación de excedentes y, en consecuencia, la acumulación de reservas. Esta es una de las características sobresalientes de todo sistema basado en el método de capitalización completa.

**Cuadro 2**  
**Tasas de cotización**  
**(como porcentaje de la remuneración imponible)**

Año	SSS		EMPART		Año	CANAEMPU	
	Trabajador	Empleador	Trabajador	Empleador		Trabajador	Empleador
1952	2,1	5,7	8,0	33,8	1950	15,5	5,0
1961	8,3	37,5	10,8	39,8	1955	17,5	5,5
1972	9,5	40,4	14,6	44,0	1973	18,8	7,0
1974	7,5	49,4	12,6	52,1	1974	18,8	35,2
1976	7,4	44,0	12,3	46,7	1976	18,5	32,0
1980	7,3	27,0	12,3	29,7	1980	18,5	15,0

Fuente: Arellano (1985: 92).

Como expusimos anteriormente, hasta las reformas del año 1952, las ramas destinadas a proporcionar prestaciones de vejez o antigüedad de las dos principales cajas (Caja de Seguro Obrero y EMPART) se basaban en la capitalización individual, es decir, funcionaban al menos formalmente según el método de capitalización completa. No obstante, entre 1924 y 1951, la generación de excedentes y acumulación de reservas fue muy baja (véase cuadro 1). Esto puede adjudicarse a un conjunto de factores, de los cuales vamos a mencionar sólo los más importantes.

Por un lado, en un contexto de ampliación de la cobertura de riesgos y de la cobertura poblacional, se generó una competencia entre los distintos beneficios y programas de la seguridad social por los ingresos del sistema. En 1951, el régimen de enfermedad de los obreros y las asignaciones familiares concedidas a los empleados particulares, por ejemplo, absorbieron, cada uno, el 30% de los ingresos por cotizaciones.

Aunque la mayoría de las prestaciones, con excepción de las mencionadas en el inciso anterior, "guardaba relación directa con la remuneración sobre la cual habían cotizado los trabajadores, la relación de los beneficios con el total de contribuciones realizadas por el trabajador o por el patrón en su nombre era, sin embargo, escasa" (Arellano, 1985: 71). El modo de cálculo de las pensiones de vejez, por ejemplo, ilustra esta desvinculación entre el total de las cotizaciones y prestaciones previsionales, introduciendo de esta manera elementos de reparto en el sistema: las pensiones se calculaban en base al ingreso promedio sobre el cual se cotizó durante los últimos 60 meses antes de la jubilación, lo cual constituye un período bastante corto.



Un tercer elemento que incidió en la baja acumulación de reservas fue el modo en que se usaron los excedentes del sistema; una parte importante de estos no fue invertida en instrumentos financieros, sino destinada al otorgamiento de beneficios adicionales a los asegurados, mayoritariamente, a préstamos habitacionales y, en menor medida, a préstamos personales. También se invirtió en la adquisición de bienes raíces por parte del sector público. Según Arellano (1985: 77), en 1941 un 61% de la inversión total se concentraba en esos tres rubros, proporción que se elevó a dos tercios en 1952. El autor agrega que

sucesivas disposiciones legales habían dispuesto que parte de las reservas del sistema fueran destinadas a inversión habitacional, con el fin de aliviar el déficit de viviendas resultante y la creciente urbanización. Este criterio social con el cual se asignaban las inversiones disminuyó su rendimiento monetario, al punto que, en 1951, éstos representaban menos del 10% de los ingresos (Arellano, 1985: 77).

En resumen, la introducción de elementos de reparto en el sistema y el hecho de que una parte decreciente de los ingresos de la seguridad social fuera debidamente capitalizada implicaron la paulatina conversión del sistema de seguridad social chileno en un régimen de reparto. Las reformas en 1952 dieron cuenta de esta situación, mediante la opción de un régimen enteramente de reparto.

#### **Evolución del sistema de seguridad social: 1973 a 1980**

Una de las principales deficiencias del sistema chileno de seguridad social era la multiplicidad de instituciones y de programas, que daba lugar a diferencias marcadas en la estructura de contribuciones y beneficios, las que generalmente no obedecían a un objetivo definido de redistribución del ingreso. Desde mediados del presente siglo, el deseo de racionalizar y uniformar el sistema de seguridad social estuvo presente en todos los gobiernos y se había plasmado en diversos proyectos de reformas legales. En ningún caso, sin embargo, esos proyectos lograron un apoyo político suficiente.

El gobierno militar, en cambio, contaba con el poder político para imponer medidas de reforma, cuya implementación, además, "ha sido facilitada (...) porque se ha acelerado la desaparición de las diferencias que existieron en el pasado entre obreros y empleados" (Arellano, 1985: 8689). Las principales medidas adoptadas por el gobierno militar en pos de una mayor uniformidad entre las distintas cajas que conformaban el sistema de seguridad social chilena fueron:

- la igualación de la asignación familiar para todos los trabajadores y la creación del Fondo Único de Prestaciones Familiares destinado a la administración de estas prestaciones (1973-1974);
- el establecimiento de un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía (1974);
- la igualación de las pensiones mínimas (1974); y,
- la uniformación de los mecanismos de reajustabilidad de las pensiones y de los requisitos de edad necesaria para jubilar (65 años para hombres y 60 años para mujeres), terminando con la concesión de pensiones por antigüedad a los civiles y poniendo término a las llamadas "pensiones perseguidoras", término que designaba las pensiones que se ajustaban según el aumento de la remuneración de los trabajadores activos en el cargo que había ocupado el pensionado (1979) (Véase Arellano, 1985: 89; y Castañeda, 1990: 244245).

El gobierno militar implementó, igualmente, medidas orientadas a proporcionar algún nivel mínimo de asistencia a las personas carentes de recursos que se hallaban al margen del sistema previsional. En 1975, se estableció el programa de pensiones asistenciales (PASIS) con el objeto de "otorgar pensiones a las personas mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, carentes de recursos, entendiéndose por éstas a las que no poseen ingresos de ningún origen o que teniéndolos sean inferiores al 50% de la pensión mínima" (CIEDESS, 1992, 170).

El monto de la pensión asistencial se fijó en un tercio de la pensión mínima, incrementándose en un 10% por cada año de cotizaciones que el beneficiario registre en cualquiera de los sistemas previsionales, con un límite máximo del 50% de las pensiones mínimas. En la misma dirección apuntaba la extensión de la asignación familiar a los niños de familias de escasos recursos y sin previsión social, así como a las mujeres embarazadas en igual situación.

A pesar de las medidas anteriores, que pueden ser calificadas de positivas, la acción del gobierno militar en materia de seguridad social tuvo, en términos generales, efectos muy negativos sobre la situación de los beneficiarios de la seguridad social (así lo demuestran los datos del cuadro 3). Las pérdidas en el valor real de las pensiones y otros beneficios monetarios de la seguridad social se debieron a la política de reajustes implementada por el gobierno militar.

Durante el último trimestre de 1973, y a pesar de las elevadas tasas de inflación, no se concedieron reajustes, lo que provocó una pérdida en el valor real de las pensiones de un

61% respecto al año anterior. En 1974, los beneficios se reajustaron según el IPC, pero por debajo de la inflación real, hecho que tiene relación con la forma en que se calculó el IPC en esos meses (Arellano, 1985: 90). La resultante pérdida en el poder adquisitivo de las pensiones fue tan grande que, aún en 1980, éstas no habían recuperado su poder adquisitivo de 1970 (véase cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Pensiones y asignación familiar**  
**(valor promedio mensual en pesos de 1983)**

Año	1965	1970	1972	1973	1974	1976	1980
Total pensiones*	7.749	10.207	14.454	5.639	6.049	5.750	8.309
Asignación familiar SSS:	452	640	622	293			
EMPART:	1.227	1522	1188	600	671	599	526
CANAEMPU:	710	1004	871	400			

\* Excluye pensiones asistenciales. Fuente: Arellano (1985: 79,84).

Al comparar la estructura de ingresos y egresos de la seguridad social del año 1980 con los datos para el año 1972, resalta la similitud en el monto de casi todos los ítems comprendidos en el cuadro 1. Los cambios más significativos son una caída del 7% de los aportes estatales y un incremento del 16% en los desembolsos por conceptos de pensiones. No obstante, al interior de este período, el comportamiento de los diferentes ítems mostró variaciones significativas.

En 1973, los egresos totales cayeron en un 45%, principalmente, a raíz de la mencionada suspensión de los reajustes a las prestaciones. Durante el resto del período, los egresos se elevaron paulatinamente, volviendo en 1980 al nivel de 1972. Gran parte de este aumento provenía de los mayores desembolsos por concepto de pensiones, debido a un fuerte incremento en el número de pensionados.

La disminución de los aportes estatales en relación a las cotizaciones, en 1974, refleja solamente un cambio contable: en 1974, se elevó la tasa de cotización del Estado en su calidad de empleador de los trabajadores del sector público (véase última columna del cuadro 2), dando lugar a un cambio en la composición de los desembolsos del Estado al sistema de seguridad social, pero no a una disminución real de éstos.

En los años siguientes, la tasa de cotización del Estado como empleador volvió a descender, incrementándose, en consecuencia, la participación del ítem "aportes estatales" en

los ingresos totales del sistema de seguridad social. En 1980, esta participación alcanzó un 35,7%.

### **Las deficiencias del antiguo sistema previsional: ¿argumentos válidos para su reemplazo por la capitalización individual?**

Como señala Gersdorff (1984: 95), la evolución del antiguo sistema previsional, durante los años anteriores a la Reforma Previsional de 1881, "facilitó la tarea de los críticos del sistema de lograr su reemplazo". Esto es particularmente cierto en relación a la fuerte caída en el valor real de los beneficios previsionales, debido a los insuficientes reajustes, que provocaron un descontento bastante generalizado de la población con respecto al sistema previsional.

Por otro lado, la cobertura del sistema (asegurados activos sobre fuerza de trabajo) se redujo progresivamente durante el gobierno militar desde el 79% en 1974 al 63% en 1980. Durante ese período existía, igualmente, una fuerte evasión previsional. Según datos de Arellano (1985: 76), entre 1973 y 1980, alrededor de una cuarta parte de los asegurados en edad activa no cotizaban. En 1980, la relación entre cotizantes y fuerza de trabajo alcanzaba solamente un 45%, porcentaje que se elevaba a 53,3% en relación a la población ocupada (Arellano, 1989: 67).

Una de las principales críticas al antiguo sistema, y quizás el argumento más popular para justificar su suspensión y reemplazo por un sistema de capitalización individual, se refería a su situación financiera.

Al respecto, se sostenía que el sistema se encontraba virtualmente quebrado, en vista de los elevados déficits que presentaba y que, según las proyecciones, iban a incrementarse aún más en el futuro. Estos déficits eran identificados con los aportes estatales al sistema de seguridad social. Todo esto, sin embargo, merece algunos comentarios.

Datos del año 1977, revelan que el 31% de los aportes estatales se destinaban al régimen de salud; el cambio del sistema previsional no iba a eliminarlos. Otro 55% de los aportes estatales se destinaba a financiar los déficits de las cajas de previsión de los empleados públicos (15%) y de las fuerzas armadas (37%). Arellano (1985: 99) expone que parte de estos déficits se originaba en la baja tasa de cotización del Estado en calidad de empleador (como se percibe en el cuadro 2, la tasa de cotización del Estado como empleador se situaba en 1980 cerca de la mitad de las tasas correspondientes a los empleadores del sector privado) y calcula, para el año 1977, que la igualación de la tasa de cotización del Estado como empleador a las tasas que cotizan los empleadores privados

habría reducido los aportes estatales a estas cajas de previsión a cerca de la mitad. Es decir, que otro 25% de los aportes estatales al sistema de seguridad social proviene únicamente de un problema contable.

La otra mitad de los déficits de las cajas de previsión (civiles y uniformados) "se originó en el hecho de que estos pensionados recibían, en promedio, pensiones superiores [el doble en el caso de los civiles y el triple en el caso de los uniformados] y por un período más largo que el resto del país" (Arellano, 1985: 100). Debido a la excepción de los regímenes de previsión de los sectores uniformados de la Reforma Previsional de 1981, ésta tampoco iba a eliminar la parte de los aportes estatales destinada a estos regímenes (37% del total).

Del 14% restante de los aportes estatales, un 9,6% se destinaba a pensiones de los obreros del sector privado, incluyendo pensiones asistenciales. Este subsidio estatal refleja una redistribución de ingresos en favor de los sectores más pobres del país. Al incluir los excedentes netos del sistema de seguridad social en el análisis, ya no se puede afirmar que éste se encontraba quebrado ( Gersdorff, 1984:101-103).

Otra de las críticas al sistema antiguo se refería a los bajos niveles de rentabilidad de las inversiones. Ciertamente, el tipo de administración que se había dado a los excedentes del sistema jugaba también un rol importante, especialmente, porque a menudo su inversión en el financiamiento de programas habitacionales o de infraestructura no contemplaba ningún mecanismo de reajustabilidad, provocando su desvalorización.

Una crítica frecuente al antiguo sistema de pensiones era su supuesta regresividad. Un estudio del año 1977<sup>5</sup> proporciona evidencia contraria; al menos, a fines de los años 70, el sistema de seguridad social chileno tenía un impacto redistributivo en favor de los sectores más pobres. Posteriormente, las reformas implementadas por el gobierno militar, entre 1973 y 1980, perjudicaron especialmente el sector medio de los empleados.

Como señalan Marcel y Arenas (1991: 11), esto último no contradice la presencia de muchas inequidades injustificadas al interior del sistema de seguridad social chileno, que se plasmaban en la existencia de grupos privilegiados y regímenes de excepción dentro de la multiplicidad de instituciones y programas existentes. Distinto es el caso de las normas especiales para las personas que trabajan en faenas pesadas o

5 Foxley, Aninat y Arellano, "Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso", en *Estudios CIEPLAN*, N° 8, Santiago, marzo de 1977.

en ambientes tóxicos. En el antiguo sistema, los mineros, los estibadores, los tripulantes y los ferroviarios contaban con regímenes especiales que atendían sus particulares condiciones de trabajo.

La mayor desigualdad del sistema antiguo correspondía, sin embargo, a la situación previsional mucho más favorable de los uniformados con respecto a la población civil<sup>6</sup>, situación que se mantuvo después de la Reforma Previsional de 1981. Esta heterogeneidad y fragmentación del sistema generó elevados costos e ineficiencias administrativas. Según Arellano (1985: 108), constituía "el aspecto más deficiente del sistema y, probablemente, la causa principal del descontento existente". El mismo autor concluye el análisis de los defectos del antiguo sistema, señalando que

de ellos no se derivaba la conveniencia de reemplazarlo por un sistema privado de capitalización individual, como insistentemente ha sido planteado por los economistas del gobierno militar. Los defectos indicaban que era necesario uniformar disposiciones que determinaban los beneficios y aportes al sistema, modernizar su administración, extender la indexación para neutralizar la inflación y recuperar la cobertura perdida en los últimos años (Arellano, 1985: 110).

Al respecto conviene recordar que el antiguo sistema de seguridad social chileno había sido considerado como uno de los más desarrollados de Latinoamérica por la extensión de su cobertura de riesgos y poblacional, por la calidad de sus prestaciones y por el hecho de que brindaba algún nivel mínimo de protección a los sectores más pobres que no aportaban al sistema.

## **El nuevo sistema privado de capitalización individual**

### **1. Descripción y caracterización del sistema con base en los antecedentes teóricos**

En mayo de 1981, entró en vigencia el Decreto Ley N° 3.500 que creó el nuevo sistema previsional chileno. Este venía a reemplazar al antiguo sistema de reparto, en donde trabajadores activos, empleadores y el Fisco solventaban los beneficios de los pensionados. Los fundamentos de un régimen de pensiones basado en el reparto son la idea de contrato social y el principio de solidaridad, propias del Estado de Compromiso.

6 En 1980, las pensiones civiles se situaban, en promedio, a un nivel un 17% menor (en términos reales) que en 1969, mientras que el nivel promedio de las pensiones del sector uniformado era un 59% mayor que en el año 1969 (cálculo con base en datos de Arellano, 1989: 71).

Su suplantación por un sistema de capitalización individual y de administración privada se inserta claramente en el proceso de los llamados "ajustes estructurales" y en la concepción del hombre y preceptos económicos propios del modelo neoliberal.

A continuación expondremos las características fundamentales del nuevo sistema previsional, en especial las disposiciones básicas contenidas en el D.L. N° 3.500, referidas a la protección que el sistema otorga frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte del sostén de familia.

### **Características básicas**

El sistema previsional de AFP entrega pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. El Estado garantiza pensiones mínimas para estas contingencias, sujetas al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del afiliado.

La afiliación al sistema es obligatoria para todos los trabajadores dependientes (del sector civil) y voluntaria para los trabajadores independientes. El sistema es administrado por sociedades anónimas privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entidades reguladas por organismos contralores gubernamentales, principalmente, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). Los trabajadores pueden afiliarse a la Administradora de su elección y también cambiar de AFP.

En las AFP recae la administración de las cuentas individuales de capitalización de los ahorros previsionales -que deben ser invertidos según criterios de rentabilidad y seguridad- y el otorgamiento y administración de las prestaciones y de los beneficios previsionales correspondientes, constituyendo estas tareas el objeto exclusivo de las Administradoras.

El Fondo de Pensiones está compuesto por las cotizaciones obligatorias y voluntarias acumuladas, el ahorro voluntario, los Bonos de Reconocimiento, y la rentabilidad lograda mediante la inversión de estos recursos, menos las comisiones de las Administradoras. Este Fondo está en un patrimonio y una contabilidad distintas e independientes de las sociedades que lo administran.

En lo referente a los tipos de instrumentos elegibles y en cuanto a los límites máximos de inversión, las posibilidades de inversión de los fondos de pensiones están reguladas por ley. En el contexto de la privatización de la previsión para la población civil, el gobierno militar mantuvo las cajas de previsión de los sectores uniformados (la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile) al margen de la Reforma Previsional. Los regímenes previsionales especiales de estos sectores siguen financiados en gran medida con cargo al presupuesto nacional.

El hecho de que los uniformados hayan excluido sus propios regímenes previsionales de las múltiples bondades que los economistas del gobierno militar vaticinaron para el nuevo sistema previsional, no deja de ser significativo.

### **Prestaciones y beneficiarios**

#### *a) Protección a la vejez*

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

No obstante lo anterior, y como veremos a continuación, en la parte correspondiente a rentas vitalicias, el nuevo sistema previsional chileno funciona en base al modelo de seguro individual; la selección de riesgo se plasma en el hecho de que las prestaciones están sujetas al riesgo individual del contratante en cuanto a su expectativa de vida y a sus potenciales beneficiarios.

Durante su vida activa, los afiliados deben cotizar el 10% de sus remuneraciones imponibles (y rentas declaradas mensuales si son independientes) en una cuenta de capitalización individual. Los aportes, más el producto de su inversión en el mercado financiero, son de propiedad individual del afiliado que los efectuó, inembargables y sólo pueden ser destinados a financiar pensiones. La edad institucional de retiro se fijó en 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres; no obstante, se conceden pensiones anticipadas si el afiliado acumuló un fondo suficiente para acceder a una pensión igual o mayor que el 50% del promedio de sus remuneraciones y rentas percibidas durante los últimos diez años y que el 110% de la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado.

El nuevo sistema previsional prevé tres modalidades de pensiones: el Retiro Programado, la Renta Vitalicia Inmediata y la Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida. En el primer caso, el afiliado mantiene la cuenta individual en su Administradora de Fondos de Pensiones. Ésta le hará entrega de una pensión calculada según una fórmula establecida tomando en consideración la cuantía del fondo acumulado en la cuenta individual del pensionado, su expectativa de vida y la de sus potenciales beneficiarios en caso de su muerte, y una tasa de interés que guarda relación con la rentabilidad real promedio del respectivo Fondo de Pensiones. La pensión se ajustará anualmente al cambio de estas variables. Bajo la

modalidad de retiro programado, el pensionado asume individualmente el riesgo de longevidad: "si su vejez o la de su viuda se alarga por sobre la expectativa de vida promedio, se agotaría su Fondo de Pensiones y terminaría recibiendo la pensión mínima. En cambio, en el caso contrario, dejaría un saldo a sus herederos" (Arellano, 1989: 81).

La segunda modalidad consiste en la contratación de una renta vitalicia con una compañía de seguro de vida de su elección; la AFP debe traspasar los fondos de la cuenta individual a esta última, de modo que el afiliado pierde la propiedad sobre éstos. El contrato entre el afiliado y la compañía de seguros es irrevocable y obliga a la compañía al pago de una renta mensual de un valor real constante hasta el fallecimiento del afiliado y a liquidar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios, asumiendo de este modo el riesgo de longevidad del afiliado y de sus potenciales beneficiarios. La compañía de seguros calcula la renta (de valor real constante) teniendo en cuenta las siguientes variables: el rendimiento esperado de sus inversiones, los potenciales beneficiarios del contratante, la esperanza de vida promedio (según edad y género) de éstos y del afiliado mismo, así como el riesgo de que la expectativa de vida individual de los asegurados difiera de la expectativa de vida promedio (Gillion & Bonilla, 1992: 19). La opción por la renta vitalicia inmediata solamente está abierta a los afiliados que cuenten con un saldo suficiente para contratar una renta igual o mayor que la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado. Los afiliados que contraten una renta vitalicia igual o mayor al 70 % del promedio de sus remuneraciones y rentas percibidas durante los últimos diez años y al 120 % de la pensión mínima de vejez pueden retirar el excedente que quedare en su cuenta individual, una vez deducida la prima para la compañía de seguro.

La tercera alternativa, elegible desde 1988, constituye una combinación de las dos anteriores. El afiliado contrata el pago de una renta vitalicia con una compañía de seguros a partir de una fecha futura determinada. Durante el período que medie entre la jubilación y esta fecha futura, el afiliado recibe una "renta temporal", que se calcula del mismo modo que bajo la modalidad de retiro programado, a partir del saldo disponible en la cuenta individual, después de contratada la renta vitalicia diferida.

Una vez que se hayan agotados los recursos en la cuenta individual de los afiliados acogidos a las modalidades de retiro programado o renta temporal, éstos tienen derecho a recibir la pensión mínima garantizada por el Estado, si han efectuado al menos veinte años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales (nuevo o antiguo).

Lo expuesto permite extraer algunas características fundamentales respecto a la protección a la vejez proporcionada por el nuevo sistema previsional chileno:

- el afiliado debe asumir individualmente el riesgo de longevidad, en caso de que no logre acumular los recursos necesarios para contratar una renta vitalicia;
- el sistema no garantiza un nivel de vida adecuado durante la vejez, ya que la tasa de reposición o sustitución es indeterminada, es decir, nada garantiza que las pensiones alcancen una proporción determinada en relación con los ingresos del trabajador durante su vida activa;
- los trabajadores, igualmente, deben asumir el riesgo de pérdida del valor de sus ahorros, en particular, debido a altas tasas de inflación;
- y, por último, como expusimos anteriormente, al discutir los diferentes regímenes financieros, existe la posibilidad de un deterioro progresivo de la relación de ingreso entre pasivos y activos.

#### *b) Protección a la invalidez y frente a la muerte del sostén de familia*

Para proporcionar protección frente a las contingencias de invalidez y muerte del sostén de familia durante la vida activa del afiliado, el sistema se basa en una combinación entre el método de ahorro forzado con capitalización individual y el método del seguro obligatorio fundamentado en el régimen financiero del reparto.

En caso de fallecimiento de un afiliado activo, la AFP se hace responsable del traspaso a su cuenta individual del llamado "aporte adicional", el monto que resulta de la diferencia entre el capital necesario para financiar las pensiones de sobrevivencia (de referencia) y la suma de capital acumulada por el afiliado a la fecha de su muerte.

En el caso de invalidez (parcial o total) de un afiliado activo y una vez aprobada la solicitud de pensión de invalidez por una comisión médica, la AFP está obligada al pago de una pensión de invalidez (parcial o total) por un período de tres años, sin recurrir, para su financiamiento, a los recursos acumulados en la cuenta individual del afiliado. Al cabo de este período, la invalidez es reevaluada mediante un segundo examen médico; si la invalidez persiste, el afiliado adquiere el derecho al pago de una pensión de invalidez "conforme al segundo dictamen". En este caso, el procedimiento es igual que en el caso del fallecimiento: la AFP debe traspasar el aporte adicional necesario para cubrir la diferencia entre el saldo en la cuenta individual del afiliado y el capital necesario

para financiar la pensión de invalidez de referencia. Si un afiliado declarado inválido mediante el primer dictamen fallece, la AFP deberá, igualmente, entregar el aporte adicional necesario para el pago de las pensiones de sobrevivencia.

Para garantizar el financiamiento de estas obligaciones, cada AFP debe contratar un seguro de invalidez y de sobrevivencia con una compañía de seguros de vida de su elección. Este seguro es financiado por los propios afiliados: además de cotizar el 10% de sus remuneraciones y rentas imponibles mensuales en la cuenta de capitalización individual, los trabajadores deben efectuar una cotización adicional a la AFP, calculada sobre la misma base, que se destina en parte al pago de la prima de un seguro de invalidez y sobrevivencia y, en parte, al financiamiento de la AFP a la cual se encuentran afiliados.

Las cotizaciones adicionales son determinadas por cada AFP y están sujetas a variación. En abril de 1994, la cotización adicional se movía en un rango de un 2,8% a un 3,7%, el promedio para todo el sistema de AFP (ponderado por el número de cotizantes de cada AFP) era del 3,2% y se componía de un 2,5% destinado al financiamiento de las AFP y del 0,7% restante destinado a primas de seguro (Boletín Estadístico, SAFP). Las AFP deben traspasar la parte de las cotizaciones adicionales que sea necesaria a la respectiva compañía de seguros para la contratación de un seguro suficiente que cubra íntegramente las obligaciones antes señaladas.

El afiliado tendrá derecho al pago de una pensión de invalidez transitoria, o respectivamente, al pago del aporte adicional necesario para alcanzar las pensiones de referencia en caso de fallecimiento o invalidez, conforme al segundo dictamen. La AFP a la que se encuentra afiliado será responsable y obligada a efectuar estos pagos si:

- al momento de ocurrir el siniestro, el afiliado se encontraba cotizando en ella (para el caso de los trabajadores dependientes, esto se presume de derecho, si la contingencia se produjo en el tiempo en que prestaban servicios; los afiliados independientes deben haber cotizado el mes anterior);
- para el caso de trabajadores dependientes, el siniestro ocurrió dentro de un plazo de doce meses después de que dejaron de prestar servicios, habiendo cotizado como mínimo seis meses en el año anterior al término del contrato de trabajo.

No obstante, el monto de las pensiones de referencia es menor en el segundo caso, es decir, si el afiliado estaba cesante al momento de ocurrir el siniestro. Concretamente, las pensiones de referencia de un afiliado cesante son un 28,57%

menores que las de un afiliado cotizante (excepto para el caso de invalidez parcial, donde la diferencia es de un 30%).

Las pensiones de referencia están fijadas como una proporción determinada del ingreso base del afiliado, que se define como el monto que resulte de dividir por 120 la suma de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas (debidamente actualizadas) en los últimos diez años anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento o se declare la invalidez mediante el primer dictamen.

En el Cuadro 4 se resume lo establecido por ley en cuanto a los beneficiarios potenciales de pensiones de invalidez y de sobrevivencia y los requisitos que deben cumplir para tener derecho a pensión; y, además, se muestran los montos de las pensiones de invalidez y sobrevivencia de referencia, diferenciados según si el afiliado se encontraba trabajando y cotizando, o cesante al momento de ocurrir el siniestro.

Los afiliados en edad activa que, a la fecha en que se produce el siniestro, no cumplen las condiciones arriba señaladas (es decir, trabajadores independientes sin sus cotizaciones al día y trabajadores dependientes que se encuentren cesantes por un período mayor de un año o no hayan cotizado al menos seis meses durante el año anterior), no tienen derecho a algún financiamiento adicional por parte de la AFP. Sus pensiones de invalidez y sobrevivencia dependerán por completo del saldo acumulado en su cuenta individual.

Los requisitos para obtener una pensión de invalidez en el sistema de AFP son más estrictos que en el sistema antiguo de pensiones. A diferencia del sistema antiguo, el sistema de AFP no otorga una pensión por invalidez parcial si el trabajador pierde menos de dos tercios de su capacidad de trabajo. Por otro lado, las comisiones médicas que califican el grado de pérdida de la capacidad de trabajo han adoptado criterios de evaluación más estrictos.

Al comparar el número de pensiones de invalidez concedidas por cada mil cotizantes en las Cajas de Previsión del sistema antiguo y en las del sistema de AFP, Arellano (1989: 77) constata que la tasa de concesión de pensiones de invalidez se redujo a una quinta parte. Coincidimos con Arellano en que una reducción de tal magnitud no se puede adjudicar enteramente a las distintas características del universo de afiliados a las AFP (población más joven, más calificada y más concentrada en el sector servicios).

### **c) Pensiones mínimas garantizadas por el Estado**

El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados del nuevo sistema previsional,

**Cuadro 4**  
**Beneficiarios con derecho a pensión y monto de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, expresado como porcentaje del ingreso base**

Beneficiarios:	Requisitos para obtener derecho a pensión	Afiliado cotizante	Afiliado cesante			
<b>Pensiones de invalidez</b>		%	%			
afiliado inválido total	no pensionado y menor de 65 (60) años; pérdida de la capacidad de trabajo igual o superior a dos tercios	70	50			
afiliado inválido parcial	no pensionado y menor de 65 (60) años; pérdida de la capacidad e trabajo superior a 50% e inferior a dos tercios	50	35			
<b>Pensiones de sobrevivencia</b>	<b>Requisitos que se deben cumplir a la fecha del fallecimiento del causante:</b>	<b>hijos con derecho a pensión:</b>				
		<b>si</b>	<b>no</b>	<b>si</b>	<b>no</b>	
la cónyuge <sup>1</sup>	haber contraído matrimonio por lo menos 6 meses antes del siniestro, o 3 años antes, si entonces el causante era pensionado; a no ser que se encontrare embarazada o quedaren hijos comunes	35	42	25	30	
madres de hijos naturales <sup>1</sup>	ser soltera o viuda y vivir a expensas del causante	21	25,2	15	18	
el cónyuge inválido	haber contraído matrimonio lo menos 6 meses antes del siniestro, o 3 años antes, si entonces la causante era pensionada; a no ser de que quedaren hijos comunes	invalidez parcial:	25,2	30,1	18	21,5
		invalidez total:	35	42	25	30
los hijos solteros (propios y adoptivos)	deben ser menores de 18 años de edad, o mayores de 18 años y menores de 24 si se encuentran realizando estudios regulares, o inválidos, cualquiera sea su edad <sup>2</sup> ;		10,5	7,5		
		si no hubiere ni cónyuges ni madres con derecho a pensión: n=n° de hijos	10,5+(35/n)	7,5+(25/n)		
los padres	a falta de todos los demás beneficiarios, y siendo los padres causantes de asignación familiar	35	25			

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

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

Elaboración propia con base en la legislación vigente y CIEDESS (1992: 46).

efectuando los aportes necesarios a las personas con fondos en su cuenta individual insuficientes para alcanzar la correspondiente pensión mínima estipulada por la ley. La garantía estatal opera una vez que los recursos de dichas cuentas se encuentren agotados.

Para tener derecho a la pensión mínima de vejez, el afiliado debe cumplir con la edad legal de retiro y registrar al menos veinte años de cotizaciones en cualquiera de los dos sistemas previsionales. El derecho a la pensión mínima de invalidez (pensiones mínimas de sobrevivencia) presupone al menos dos años de cotizaciones durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de declaración de la invalidez (fecha del fallecimiento); o, en caso de invalidez (fallecimiento) a causa de un accidente, haber estado cotizando al momento en que ésta es declarada (acontece); o haber completado diez años de cotizaciones efectivas en cualquier sistema previsional. Igualmente, se tiene derecho a pensiones mínimas de sobrevivencia, si el causante era pensionado en el momento de su fallecimiento. Además, la concesión de estos subsidios estatales presupone que el beneficiario no perciba ingresos iguales o superiores a la respectiva pensión mínima.

Estos requisitos son más estrictos que en el antiguo sistema, donde, además, aquellos exigidos a las mujeres eran menores que para los hombres. En el Servicio de Seguro Social, por ejemplo, los requisitos para obtener la pensión mínima eran 15,3 años de afiliación y 7,7 años de cotizaciones efectivas para los hombres, mientras que a las mujeres sólo se exigían 9,6 años de afiliación (Arellano, 1989: 76).

Los montos de las pensiones mínimas están reguladas por la Ley N° 15.386. Cada doce meses las pensiones mínimas se reajustan automáticamente en el 100% de la variación experimentada por el índice de precios al consumidor (IPC), o antes de transcurrido el año, si la variación del IPC alcanza o supera el 15%.

Entre enero de 1990 y abril de 1994, la pensión mínima de vejez ascendió en promedio a un 78% del salario mínimo legal para los pensionados menores de 70 años de edad, y en un 82% para los mayores de esta edad. En diciembre de 1993, los valores de las pensiones mínimas fueron reajustadas, dando lugar a los siguientes montos, actualmente vigentes (octubre de 1994): La pensión mínima (de vejez e invalidez) asciende a \$ 35.813 para pensionados menores de 70 años y a \$ 37.738 para pensionados mayores de 70 años.

Para el caso de los menores de 70 años, las pensiones mínimas de sobrevivencia guardan las mismas proporciones respecto a la pensión mínima del causante que las establecidas en el cuadro 4, referente a la pensión de invalidez total.

Para el caso de los mayores de 70 años de edad, estas proporciones son entre 10 y 12 puntos porcentuales mayores.

Los defensores del actual sistema de pensiones hacen bastante hincapié, generalmente, en los elementos de solidaridad comprendidos, según ellos, en la forma de financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Al respecto cabe consignar que la "solidaridad" entre los miembros de un colectivo asegurado contra algún riesgo, no corresponde a una solidaridad, en el sentido estricto del término, como se expone a continuación.

El asegurado que sufre un siniestro (o supera la esperanza de vida promedio para el caso de la renta vitalicia) recibirá la totalidad de las prestaciones contratadas, sin importar la cuantía de cotizaciones efectuadas; mientras que aquel que no sufrió la contingencia (o no alcanza la expectativa de vida promedio), tampoco realizó una pérdida, puesto que ha estado liberado del riesgo. La compensación de riesgos en el colectivo significa que el asegurado recibirá en prestaciones más o menos lo cotizado; esta distribución del ingreso es inherente a todo seguro, pero no corresponde al objetivo de distribución más justa del ingreso (Petersen, 1986: 10).

Un sistema de seguro individual no comporta una redistribución interpersonal del ingreso en favor de los más pobres ni elementos de solidaridad, si bien se ha acuñado el término "solidaridad de riesgo", la afiliación a un seguro individual se realiza para estar protegido de las contingencias aseguradas y no para ayudar solidariamente a los demás asegurados (véase, Blania, 1991: 273).

El hecho de que no se realiza una selección de riesgo en el seguro de invalidez y sobrevivencia da lugar a alguna redistribución del ingreso, implicando un subsidio desde los afiliados con un menor número de cargas familiares hacia los de mayor grupo familiar, y desde los grupos de menor siniestralidad hacia los grupos con mayor siniestralidad. Sin embargo, la realización de una selección de riesgo es cuestionable en un sistema de seguro obligatorio, y, además, su costo superaría probablemente el nivel de las transferencias implícitas entre asegurados.

El único elemento de solidaridad al interior del sistema de AFP es la protección a los cesantes (si la cesantía no supera el período de un año), en caso de muerte o invalidez del afiliado. Por otro lado, este sistema, en lo correspondiente a la vejez, perjudica claramente a las mujeres y a las familias con hijos. Si un hombre y una mujer se jubilan a la misma edad y con igual saldo en su cuenta de capitalización, la mujer recibirá una pensión menor, debido a su mayor expectativa de vida. Igualmente, una persona con cargas familiares (y por lo tanto

mayores necesidades) recibirá una pensión menor que una persona sin potenciales beneficiarios.

## 2. Características de la transición

El período de transición entre el antiguo y el nuevo régimen previsional corresponde al plazo que tiene que transcurrir entre la creación del primero y la extinción definitiva del segundo. Durante ese período, ambos regímenes coexistirán y el sistema previsional chileno será de carácter mixto.

No obstante lo anterior, las instituciones del antiguo régimen previsional dejaron de existir como tales. A fines de la década de los años 80, las ex-Cajas de Previsión fueron fusionadas y absorbidas por el Instituto de Normalización Previsional (INP). Además, forman parte del sistema previsional las instituciones previsionales de los Uniformados (la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile) y el Fondo de Pensiones Asistenciales.

El Decreto Ley 3.500 estableció la afiliación obligatoria al sistema de AFP para los trabajadores que se incorporaron a la actividad laboral a partir de enero de 1983; en cambio, el ingreso al nuevo sistema era opcional para los trabajadores que eran o habían sido imponentes del antiguo sistema al momento de la Reforma Previsional. Estos últimos disponían de un plazo de cinco años para realizar el traslado al sistema de AFP, si así lo deseaban.

Lo anterior implica que la extinción completa del antiguo sistema de pensiones se consumirá en un plazo de aproximadamente seis décadas, cuando el último pensionado del antiguo sistema deje de existir, es decir alrededor del año 2040<sup>7</sup>. El período de transición coincide, de este modo, con el período de maduración del nuevo sistema previsional. Un sistema de pensiones se considera maduro cuando una generación completa de trabajadores ha pasado por él, es decir, después de unos 55 años. A pesar de que el traslado al nuevo sistema no haya sido obligatorio para los imponentes del antiguo sistema, como veremos a continuación, la Reforma Previsional estaba diseñada de modo tal que provoca el traslado voluntario de la gran mayoría de éstos al sistema de AFP.

---

7 Ese sería el caso de una mujer nacida en 1965 que se integró a la actividad laboral en 1982, optando por el antiguo sistema, y fallece a los 75 años (expectativa de vida promedio de las mujeres).



### Razones para el traslado masivo voluntario de los imponentes del antiguo sistema

Durante los primeros dos años de vigencia de la Reforma Previsional más de dos tercios de los imponentes activos del antiguo sistema se trasladaron al sistema de AFP. Este traslado masivo voluntario se explicaba, principalmente, por la tasa de cotización substancialmente menor del nuevo sistema, que redundaba en un importante aumento de la remuneración líquida de quienes se afiliaron al sistema de AFP.

Para la exposición acerca de las modificaciones en la estructura de las cotizaciones previsionales que tuvieron lugar con anterioridad y a raíz de la Reforma Previsional de 1981 nos basamos, principalmente, en Arellano (1985 y 1981).

Hasta poco antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, las cotizaciones previsionales eran de cargo del empleador y del trabajador. Entre 1970 y 1980, la parte de la cotización asumida por el empleador se movía en un rango de 66% a 78%. En marzo de 1981, mediante el Decreto Ley 3.501, las cotizaciones previsionales fueron traspasadas prácticamente en su totalidad a los trabajadores. La cotización de un 0,85% por concepto del seguro de accidentes de trabajo seguía a cargo de los empleadores. Simultáneamente se dispuso un incremento de igual magnitud de las remuneraciones brutas, de modo que el cambio no afectó ni las remuneraciones líquidas de los trabajadores ni los costos de los empleadores. No obstante, el elevado desempleo que experimentó la economía chilena poco después de la entrada en vigencia de la Reforma Previsional, dio lugar a una fuerte caída de los salarios reales.

Adicionalmente el Decreto Ley 3.501 establecía que el Estado debía hacerse cargo progresivamente del financiamiento de las asignaciones familiares y del subsidio de cesantía con fondos del presupuesto. Previamente estas partidas se financiaban con las cotizaciones de trabajadores y empleadores. Durante algunos años los empleadores debían aún aportar al financiamiento de estas prestaciones mediante un impuesto transitorio decreciente, equivalente a una cotización. Lo anterior posibilitó una reducción de la tasa de cotización previsional, la cual beneficiaba posteriormente tanto a los trabajadores afiliados a ambos sistemas previsionales como a los empleadores.

Después de estas medidas la tasa de cotización promedio de los trabajadores en el antiguo sistema alcanzaba un 25,6% de su remuneración bruta, mientras que los trabajadores que se cambiaron al sistema de AFP, que entró en vigencia dos meses después, debían cotizar tan sólo un 16,5% en promedio y un 17% como máximo. La cotización previsional del

nuevo sistema se componía de un 10% de cotización básica, un 2,5% promedio (con un máximo del 3%) de cotización adicional y un 4% para financiar prestaciones de salud.

De manera que la opción por el nuevo sistema implicaba, en promedio, un aumento del 11,6% en la remuneración líquida de los trabajadores. El mayor aumento lo experimentaban los trabajadores bancarios con un 17%; en el otro extremo de la escala se situaban los asegurados agrícolas del Servicio de Seguro Social para quienes el traspaso significaba un aumento de un 5,7% en su remuneración.

No obstante lo anterior, a los trabajadores de más bajos ingresos no les convenía cambiarse al nuevo sistema porque en sus inicios las comisiones fijas cobradas por las AFP eran tan altas en relación a los salarios más bajos, que elevaban el costo previsional a cerca del 5% de estos salarios. Es decir, solamente la mitad de la cotización obligatoria del 10% ingresaba en la cuenta de cotización individual de estos trabajadores, mientras que la otra mitad se destinaba a cubrir los costos de administración y las ganancias de las AFP. El hecho de que, en promedio, los trabajadores que se mantuvieron en el antiguo sistema tienen rentas imponibles más bajas que los afiliados a las AFP, se explica por esta situación.

La menor tasa de cotización del sistema de AFP fue posibilitada por la elevación en las edades de retiro (eliminación de la jubilación por antigüedad o años de servicios), decretada con anterioridad a la Reforma Previsional (1979), y no por la supuesta mayor eficiencia del nuevo sistema, a la cual muchas veces se adjudica. Arellano (1985: 217-222) demuestra que el cambio en la edad de retiro habría posibilitado una reducción aún mayor de la tasa de cotización. Mientras que el cambio de edades regía para ambos sistemas, la menor tasa de cotización no se hizo extensiva al sistema antiguo.

Otro motivo para el traslado al nuevo sistema era el descontento, bastante generalizado, de la población con el antiguo sistema previsional, que se puede adjudicar, en gran medida, al fuerte deterioro de los beneficios previsionales, resultado de los insuficientes reajustes a la inflación concedidos durante los primeros años del gobierno militar.

A lo anterior se suma la fuerte campaña realizada en favor del sistema de capitalización individual que, basada en información profusa y argumentos con un claro sesgo ideológico, coadyuvó a desacreditar el sistema antiguo de pensiones. Un buen ejemplo es el discurso pronunciado por José Piñera, entonces Ministro de Trabajo y Previsión Social, al aprobarse la Reforma Previsional. En el inciso titulado "Sistema de reparto: injusticia y pobreza", Piñera caracteriza el sistema antiguo como "un sistema de pensiones de claro signo socialis-

ta [que] produjo pobreza y discriminación para millones de trabajadores chilenos", luego expresa que "mediante la Reforma Previsional, al igual que con el Plan Laboral, tenemos la certeza de estar asestando otro golpe mortal a la politización de la vida social y al marxismo, y sobre todo, a la pobreza y a la injusticia". El sistema de AFP, en cambio, es caracterizado por el exMinistro de Previsión como "una previsión libre, pero a la vez solidaria; una previsión justa, pero a la vez eficiente" (Piñera, 1981: 9,21-22).

### **Los Bonos de Reconocimiento**

Otra característica de la transición entre el antiguo y el nuevo sistema de pensiones es la emisión de los llamados "Bonos de Reconocimiento", los cuales consisten en un aporte que el Estado debe realizar a los fondos previsionales de los trabajadores que se trasladaron del antiguo al nuevo sistema de pensiones, todo esto en el marco de la "normalización previsional". Este aporte, pretende reconocer los derechos de pensión adquiridos por estos trabajadores mediante las cotizaciones efectuadas en el antiguo sistema.

El Bono de Reconocimiento es un instrumento financiero expresado en dinero y emitido por las instituciones previsionales del antiguo sistema refundidas en el INP. Su monto se calcula como un treinta y cincoavo del capital necesario para financiar una pensión de vejez, equivalente a un 80% de la remuneración imponible promedio percibida por el beneficiario antes de la Reforma Previsional (durante los 12 meses anteriores a junio de 1979), multiplicado por el número de años y fracciones de años de cotizaciones efectuadas en el antiguo sistema.

El derecho al Bono de Reconocimiento se restringe a los trabajadores que registran por lo menos doce cotizaciones mensuales en los cinco años anteriores a la publicación del Decreto Ley 3.500. Esto último perjudica, claramente, a los trabajadores que cotizaron menos de doce meses durante el período señalado (véase, Ruiz-Tagle, 1994: 45).

El valor del Bono se ajusta según el IPC más un 4% de interés real anual hasta la fecha de jubilación o muerte del afiliado. Entonces el INP debe transferir su valor a la cuenta de cotización individual del afiliado. El financiamiento de los Bonos de Reconocimiento recae en el presupuesto nacional, puesto que las instituciones del régimen antiguo ya no disponen de estos recursos, dado que las imposiciones fueron utilizadas en el pasado para financiar los beneficios de los pensionados de entonces. Los Bonos de Reconocimiento influyen considerablemente en el valor de las pensiones de vejez

actualmente pagadas por el sistema de AFP, ya que llevan implícito una tasa de sustitución del 80%.

Los efectos del traslado masivo de imponentes al nuevo sistema previsional y de la emisión de los Bonos de Reconocimiento sobre el déficit previsional del sector público se analizarán en el próximo acápite.

### **3. El déficit previsional: origen, composición y magnitud**

Frecuentemente prevalece la opinión de que la instauración de un sistema previsional de gestión privada redujo substancialmente el rol del Estado en esta materia; pero, más bien, hubo una redefinición de las funciones del Estado en materia previsional. El Estado está cumpliendo funciones de gran importancia durante el proceso de transición desde el antiguo al nuevo sistema previsional y su acción seguirá siendo un elemento central en el desenvolvimiento del sistema de AFP.

El principal nexo entre el sector público de la economía y el sistema previsional, por su extensión en el tiempo y la cuantía de los recursos involucrados, lo constituye el costo implícito en la sustitución del sistema de pensiones de reparto por uno basado en la capitalización individual, que es asumido en su totalidad por el Estado.

El costo de la Reforma Previsional de 1981 se refleja en un fuerte incremento del llamado déficit previsional en el presupuesto público. Otra parte de dicho déficit se origina en las Cajas de Previsión de los Uniformados y una tercera parte en el rol subsidiario que asume el Estado en relación a las pensiones de los sectores de más bajos ingresos. Durante el período de transición desde el antiguo al nuevo sistema de pensiones, el déficit previsional será elevado, constituyéndose en una carga importante para el presupuesto público.

El déficit previsional se compone del déficit previsional operacional, de los Bonos de Reconocimiento, de las pensiones asistenciales y de las pensiones mínimas. A continuación analizaremos cada una de estas partidas.

#### **El costo estatal de la Reforma Previsional**

La decisión de no proseguir con el contrato social e intergeneracional, implícito en un sistema de pensiones basado en la modalidad de reparto, plantea la pregunta de quién responde por las obligaciones incurridas durante la vigencia del contrato, y difícilmente podría ser otra instancia que el Estado, que cumplía el papel de aval en este compromiso.

Arrau (1991: 14) plantea la cuestión del siguiente modo: "durante la vigencia del sistema de reparto (...) el gobierno incurre en un pasivo contingente [la contraparte de los

derechos a pensión de los trabajadores activos] que no aparece en los libros como deuda pública. Sin embargo, este pasivo contingente es deuda pública en cuanto es una obligación incurrida por el Estado". Para juzgar sobre el punto, debe considerarse que el problema no se origina en el sistema antiguo de pensiones sino en el hecho de su suspensión (véase también Gersdorff, 1984: 100).

Durante la vigencia de un sistema de pensiones basado en el reparto, el Estado recibe permanentemente las contribuciones de los trabajadores activos para responder a esta obligación. Al respecto cabe también recordar que uno de los principios fundamentales de un sistema de pensiones basado en el reparto es su perennidad.

La Reforma Previsional tiene entonces un costo asociado, que consiste en reconocer las obligaciones asumidas durante la vigencia del contrato social anterior. Ese costo se refleja en el déficit previsional operacional y en el pago de los Bonos de Reconocimiento, partidas que explican casi la totalidad del déficit previsional (véase cuadro 8).

#### a) *El déficit previsional operacional*

El término "déficit previsional operacional" (en adelante: déficit operacional) designa la diferencia entre las cotizaciones que reciben las instituciones del antiguo régimen de pensiones, refundidas en el INP más las Cajas de Previsión de los Uniformados, y el valor de las prestaciones que deben financiar. El déficit operacional experimentó un fuerte incremento entre 1980 y 1984, aumentando desde un 0,4% al 6,0% del producto interno bruto (PIB). Como veremos a continuación, este aumento se debió principalmente a la Reforma Previsional.

El traslado masivo de imponentes de las antiguas cajas de previsión al sistema de AFP, cuyas causas ya fueron analizadas, redujo significativamente los ingresos por cotizaciones del régimen antiguo, sin una correspondiente reducción en sus egresos por concepto de prestaciones, puesto que los pensionados del antiguo sistema seguían en él. La fuerte caída en la actividad económica, que se produjo a un año de la entrada en vigencia de la Reforma Previsional, agravó aún más esta situación.

Los datos presentados en el cuadro 5 muestran que durante los años 1981 a 1984 el monto anual de cotizaciones recibidas por el antiguo sistema se redujo en la misma proporción que el número de sus cotizantes activos, cerca de un 73%.

Durante los años 1981 y 1982, 1.190.000 personas, el 71% de sus imponentes activos (de 1980), abandonaron el sistema antiguo. En el mismo período el sistema de AFP registró un

**Cuadro 5**  
**Evolución de las cotizaciones recibidas y de las pensiones pagadas por las ex-cajas de previsión del antiguo sistema (número, millones de pesos de diciembre de 1993)**

Año	Número de cotizantes activos	Cotizaciones recibidas \$	Número de pensiones pagadas	Pensiones pagadas \$
	1	2	3	4
1980	1.679.000	439.876	828.442	350.073
1981	732.00	355.565	854.113	412.868
1982	489.000	252.370	886.917	417.275
1983	478.000	173.866	911.822	441.259
1984	459.000	116.536	913.439	464.623
1988	421.000	103.141	899.152	454.791
1992	336.000	84.175	876.017	516.057

Excluye Pensiones Asistenciales y Cajas de Previsión de los Uniformados.  
 1. Número promedio mensual de cotizantes no afectos al DL 3.500.  
 2. Cotizaciones (de activos, pasivos y empleadores) a las Excajas de Previsión y al Fondo de Revalorización de Pensiones, para el régimen de pensiones y beneficios por muerte del antiguo sistema. Estimaciones para los años 1982, 1983, 1989 y 1992.  
 3. Número promedio mensual de las pensiones pagadas por las Ex Cajas de Previsión.  
 4. Monto total anual de las pensiones pagadas por las Ex Cajas de Previsión.  
 Elaboración con base en datos de la Superintendencia de Seguridad Social.

ingreso de 1.060.000 afiliados. La mayor baja en el número de imponentes se produjo en 1981 y puede adjudicarse directamente al cambio de sistema. En 1982 un número menos importante abandonó el antiguo sistema, conjugándose el motivo del traslado con los efectos del elevado nivel de desempleo y el mayor grado de informalización de las relaciones laborales<sup>8</sup>.

A partir de 1983, la disminución del número de cotizantes activos del antiguo sistema refleja su paulatino retiro de la fuerza laboral. El pago de pensiones de las cajas civiles del antiguo sistema, por otra parte, aumentó en un 33% real entre 1980 y 1984.

A raíz de la evolución descrita se generó un importante déficit operacional correspondiente a las ex-cajas de Previsión del antiguo sistema, pasando de un superávit equiva-

8 En 1982 la tasa de desocupación alcanzó un 19,6% y con la inclusión de los adscritos a los programas fiscales de empleo de emergencia un 30,1% (Banco Central, Memoria Anual, 1987).

**Cuadro 6**  
**El déficit previsional operacional total y su composición**  
**(millones de pesos de diciembre de 1993;**  
**porcentaje del PIB)**

Año	Déficit Operacional total		Cajas de Uniformados		Excajas de Previsión	
	1		2		3	
	\$	%	\$	%	\$	%
1980	44.919	0,44	134.722	1,33	-89.803	-0,89
1981	231.213	2,11	173.910	1,59	57.303	0,52
1982	355.498	4,02	190.593	2,16	164.905	1,87
1983	446.668	4,95	179.276	1,99	267.392	2,96
1984	535.441	6,00	187.354	2,10	348.087	3,90
1985	510.197	5,31	182.170	1,90	328.027	3,42
1990	571.526	4,14	213.883	1,55	357.643	2,59
1991	621.506	4,16	217.410	1,46	404.096	2,71

1. Suma de los déficit operacionales de las Cajas de Civiles y de Uniformados
2. Prestaciones menos imposiciones previsionales de las Cajas de Defensa y Carabineros
3. Pensiones pagadas (excluye Asistenciales) menos cotizaciones recibidas por las exCajas de Previsión

Elaboración con base en datos de Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Público, Contraloría General de la República, Cuadro 1 y Boletín Mensual, Banco Central.

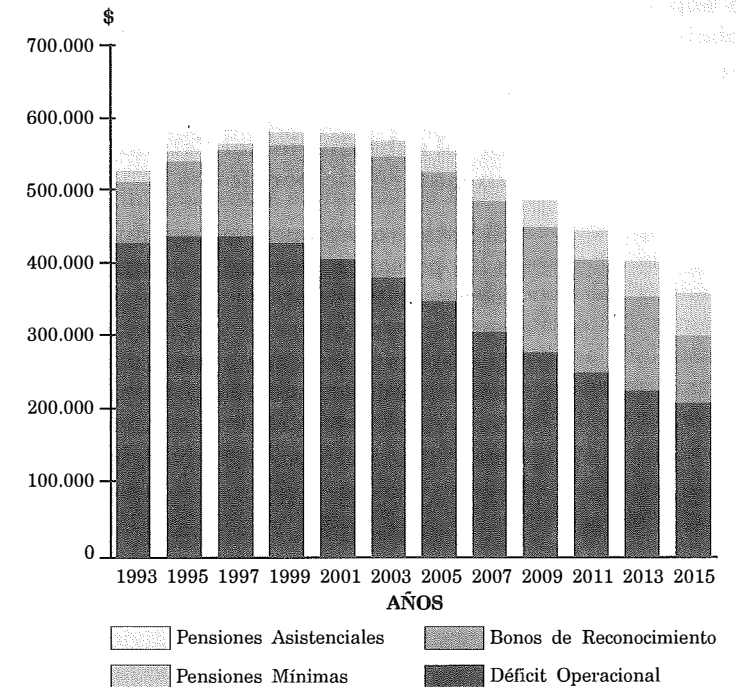
lente al 0,9% del PIB, en 1980, a un déficit equivalente al 3,9% del PIB, en 1984. A lo anterior se sumaba el creciente déficit operacional de las Cajas de Previsión de los Uniformados.

Como muestran los datos del cuadro 6, en 1984 el déficit operacional total (sector civil y uniformado) era doce veces mayor que en 1980 y ascendía a un 6% del PIB. Entre 1984 y 1990, el déficit operacional civil estuvo fluctuando en torno a su valor de 1984. En relación al PIB, el ítem se ha reducido paulatinamente hasta alcanzar un 2,7% en 1991.

Proyecciones realizadas por Odeplan predicen un crecimiento del déficit operacional civil a tasas decrecientes hasta el año 1996. A partir de 1996, se proyecta una disminución del déficit operacional a tasas crecientes (gráfico 1). El plazo de su extinción dependerá de la esperanza de vida de los afiliados más jóvenes del antiguo sistema y se proyecta para el año 2050 (Marcel & Arenas, 1991: 38).

Sin embargo, la parte del déficit operacional correspondiente a las Cajas de Previsión de los Uniformados permanecerá en el tiempo. Los datos del cuadro 6 permiten inferir que más

**Gráfico 1**  
**Proyección del déficit previsional y sus componentes**  
**(excluye el déficit previsional de los sectores uniformados)**  
**Miliones de pesos de diciembre de 1993**



Fuente: Ortúzar (1988:124). Ortúzar se basó en Odeplan: Proyecciones del déficit previsional, 1985-2015 y Odeplan: Costo de la garantía estatal del nuevo sistema previsional.

allá del término del antiguo sistema de pensiones, el sector público deberá financiar el déficit operacional de estos regímenes previsionales especiales, del orden de un 1,5% del PIB.

La parte del déficit previsional relacionada con las pensiones de los Uniformados no es un costo atribuible al nuevo sistema previsional, sino, justamente, a la exceptuación de estos sectores de la Reforma Previsional.

#### b) Los Bonos de Reconocimiento

Los egresos de las exCajas de Previsión por concepto del Bonos de Reconocimiento crecieron rápidamente durante los primeros doce años de existencia del sistema de AFP, llegando en 1992 a un nivel de 75.332 millones de pesos (moneda de diciembre de 1993), equivalente al 10,5% del déficit previsional<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> A diciembre de 1993, \$ 458 equivalían a US \$1.

Según las proyecciones de Odeplan (Ortúzar, 1988: 124), el ítem alcanzará su nivel máximo en el año 2007, llegando al doble de su valor actual (1993), y explicará entonces una tercera parte del déficit previsional. A partir del año 2007 la emisión de Bonos de Reconocimiento se reducirá rápidamente para cesar alrededor del año 2027, cuando los últimos trabajadores que se trasladaron de sistema pasen a retiro (véase, Gráfico 1).

### **El rol subsidiario del Estado en materia de pensiones**

El Estado otorga pensiones mínimas y pensiones asistenciales a las personas de más bajos ingresos previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley. La garantía estatal a las pensiones mínimas se origina en la Reforma Previsional, ya que atañe solamente a los afiliados del sistema de AFP, en tanto puede entenderse, a la vez, como parte integrante del costo estatal de la Reforma. Como veremos a continuación, las pensiones asistenciales se originan en ambos sistemas, antiguo y nuevo.

#### *a) Las pensiones mínimas garantizadas por el Estado*

La inclusión de una pensión mínima garantizada por el Estado en la Reforma Previsional se debe a la naturaleza del sistema de capitalización individual. A diferencia del sistema de reparto, éste no cuenta con mecanismos internos de solidaridad que garanticen una pensión mínima a todos sus afiliados; así, surge la necesidad de generar un mecanismo solidario al margen del sistema, por medio del subsidio estatal a los pensionados más pobres.

Como puede percibirse en el cuadro 8, hasta principio de los años 90 la parte del déficit previsional explicada por el pago de pensiones mínimas ha sido insignificante. Lo anterior concuerda con el reducido número de pensionados del sistema de AFP. Según las proyecciones realizadas por Odeplan, los egresos por este concepto tendrán que multiplicarse 14 veces durante el período 1992 a 2015.

Existen, sin embargo, opiniones bastante divergentes sobre la importancia futura de este ítem en el presupuesto fiscal, cuya evolución está estrechamente relacionada con la proporción de trabajadores que requerirán del aporte estatal para alcanzar la pensión mínima. Las estimaciones al respecto dependen, principalmente, de los supuestos adoptados en relación al comportamiento a largo plazo de dos variables: la rentabilidad real anual de las cuentas de capitalización individual y la densidad media de cotizaciones a lo largo de la vida laboral de los trabajadores.

Gillion y Bonilla (1992: 212) realizan una estimación bajo diferentes escenarios del porcentaje de afiliados que acumularía recursos previsionales insuficientes para financiar una pensión de vejez igual o mayor a la mínima legal. Suponiendo una densidad de cotizaciones del 80% y una tasa de rentabilidad real del 3% a largo plazo; concluyen que esto sería el caso de aproximadamente el 65% de los trabajadores chilenos, que dependerían entonces del aporte estatal para alcanzar la pensión mínima. De hecho, la densidad media de las cotizaciones, medida como el número de cotizantes sobre el número de afiliados activos del sistema, se sitúa a un nivel todavía inferior (50% en marzo de 1994).

Más controvertidas son las estimaciones que realizaron estos dos especialistas de la OIT respecto al nivel de rentabilidad real que podría obtener el Fondo de Pensiones en el mercado de valores chileno a largo plazo. El tema será analizado más adelante, no obstante, conviene adelantar que un 4% de rentabilidad real anual para el largo plazo nos parece una estimación razonable.

En términos más amplios, la proporción de los afiliados al nuevo sistema que requerirá en el futuro del aporte estatal a la pensión mínima depende de variables macroeconómicas tales como: la evolución del nivel y de la estructura salarial (en términos reales y, particularmente, para los sectores asalariados de bajos ingresos); la tasa de rentabilidad real del Fondo de Pensiones; la tasa de desempleo; las comisiones fijas cobradas por las AFP; las prácticas de los afiliados, en cuanto subdeclaración de los ingresos imponibles de los contribuyentes y evasión de las cotizaciones; y los empleadores, en cuanto morosidad en el traspaso de las cotizaciones retenidas a las AFP.

La misma existencia de una garantía estatal a las pensiones mínimas de vejez, por fundada que ésta sea, constituye un incentivo a la evasión o subdeclaración previsional, especialmente para los afiliados de bajos ingresos y aquellos que se encuentren próximos a la edad de retiro y cuyo fondo acumulado esté por debajo de lo necesario para financiarse una pensión equivalente a la mínima. Igualmente limita los incentivos que tienen los trabajadores para controlar el abono oportuno de sus cotizaciones en sus cuentas individuales por parte de los empleadores (Marcel & Arenas, 1991: 23). El hecho de que, en tendencia, las AFP que reúnen trabajadores de menores remuneraciones exhiben mayores niveles de morosidad, apunta en esta dirección.

Por otra parte, la garantía estatal a las pensiones mínimas de vejez suscita un problema de selección adversa para el Estado, relacionado con la elección entre modalidades de retiro.

Para aquellos afiliados cuya pensión, comprando la renta vitalicia, apenas supere la pensión mínima, resultaría conveniente el retiro programado, ya que si su vejez o la de su viuda se alarga por sobre la expectativa de vida promedio, se agotaría su fondo de pensiones y terminaría recibiendo la pensión mínima. En cambio en el caso contrario dejaría un saldo a sus herederos (Arellano, 1988: 81).

#### b) Las Pensiones Asistenciales

Este componente del déficit previsional refleja, al igual que las pensiones mínimas, el papel subsidiario asumido por el Estado con relación a las personas de menores ingresos. El programa de pensiones asistenciales (PASIS) se estableció en 1975 con el objeto de "otorgar pensiones a las personas mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, carentes de recursos, entendiéndose por éstas a las que no poseen ingresos de cualquier origen o que teniéndolos sean inferiores al 50% de la pensión mínima" (CIEDESS, 1992: 170).

El monto de las pensiones asistenciales se fijó en un tercio del monto de las correspondientes pensiones mínimas garantizadas por el Estado, incrementándose en un 10% por cada año de cotizaciones que el beneficiario registre en cualquiera de los sistemas previsionales, con un límite máximo del 50% de las pensiones mínimas. Desde el último reajuste a la inflación en diciembre de 1993, el monto básico de la pensión asistencial asciende a \$ 14.047.

El PASIS se financia con cargo al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, que recibe aportes del INP, de las Cajas de Previsión de los Uniformados y del Fisco. Entre 1980 y 1984, los egresos por concepto de pensiones asistenciales crecieron un 154% (cuadro 7), debido a un aumento substancial en el número de beneficiarios y en el monto de los beneficios. El número de pensiones asistenciales pagadas se incrementó en un 112% y su monto promedio mensual aumentó en casi un 19% (real) entre 1980 y 1984 (Arellano, 1989: 71).

La fuerte expansión de las pensiones asistenciales durante el período en cuestión está directamente vinculada a los efectos de la depresión sobre los sectores más pobres, como lo refleja el incremento en el número de pensiones. El mayor poder adquisitivo de estas pensiones puede ser interpretado como una medida de política anticíclica.

A partir del año 1984, el número de beneficiarios del PASIS se ha mantenido cerca de las 300.000 personas, mientras que el valor promedio de las pensiones se redujo paulatinamente, recuperándose solamente a partir de 1990. Este último hecho coincide con la política de mayor focalización del gasto social del gobierno de la concertación.

Según CIEDESS (1992: 171-172), el PASIS cubría, en 1987, cerca del 10% de las personas mayores de edad y el 82% de sus beneficiarios no estaba incorporado a ningún sistema previsional. El porcentaje restante correspondía a afiliados de cualquiera de los dos sistemas, que no cumplían con los requisitos necesarios para jubilarse.

Lo anterior permite afirmar que este subsidio estatal se origina, primordialmente, en las deficiencias de cobertura tanto del antiguo como del nuevo sistema previsional (Ortuzar, 1988: 112). Su evolución futura dependerá principalmente de la cobertura poblacional que alcance el sistema de AFP, pero también de las lagunas previsionales de sus afiliados de más bajos ingresos. Al igual que la garantía estatal a la pensión mínima, el otorgamiento de pensiones asistenciales desincentiva la cotización al sistema de AFP y, más aún, la incorporación a éste.

**Cuadro 7**  
**Pensiones Asistenciales**  
**(pesos de diciembre de 1993, número)**

Año	Monto total anual (millones de \$)	Pensión promedio mensual (\$)	Número de pensiones
1980	20.460	13.017	130.982
1982	33.946	15.440	183.217
1984	51.886	15.528	278.447
1986	55.096	14.166	324.115
1988	45.842	13.129	290.966
1990	43.921	12.483	293.199
1991	48.933	14.136	288.473
1992	52.636	15.262	287.403

Fuente: Estadísticas de Seguridad Social, Superintendencia de Seguridad Social.

### 3. El déficit previsional global y su incidencia en las finanzas públicas

La evolución del déficit previsional global no difiere mucho de la evolución descrita del déficit operacional, siendo éste su principal componente. Durante los primeros cuatro años de vigencia de la Reforma Previsional, el déficit previsional se incrementó rápidamente hasta alcanzar su nivel máximo en relación al PIB (6,8% en 1984 frente a un 0,6% en 1980).

**Cuadro 8**  
**El déficit previsional global y sus componentes**  
**(millones de pesos de diciembre de 1993, porcentajes)**

Año	Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Previsional Global	
					\$	% del PIB
1980	44.919		20.460		65.379	0,64
1981	231.213	595	29.632		261.441	2,38
1982	355.498	8.381	33.946	2	397.827	4,50
1983	446.668	16.323	41.419	7	504.417	5,59
1984	535.441	21.024	51.886	201	608.551	6,82
1985	510.197	25.091	54.502	343	590.133	6,15
1990	571.526	69.476	43.921	735	685.657	4,96
1991	621.506	67.479	48.933	1.294	739.212	4,95

Elaboración con base en Estadísticas de la Superintendencia de Seguridad Social, Informe Financiero del Tesoro; Boletín Mensual, Banco Central.

Entre 1984 y 1990, el déficit expresado como porcentaje del PIB se redujo en casi 2 puntos porcentuales, estableciéndose algo por debajo del 5%. En términos absolutos, sin embargo, se registró un incremento del 21% real (cuadro 8).

Como se percibe en el cuadro 9, las proyecciones de Odeplan han resultado bastante precisas, al menos hasta el año 1991. La diferencia en cuanto al nivel del déficit previsional en relación al PIB (última columna del cuadro) se explica por un crecimiento del producto bastante mayor del supuesto por Odeplan (el modelo utilizaba un crecimiento constante del 4% real anual).

**Cuadro 9**  
**Comparación para el año 1993 de los niveles alcanzados por el déficit previsional y sus componentes con las proyecciones efectuadas por Odeplan en 1985. (excluye déficit de los uniformados)**

Año 1993	Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Previsional Global	
					\$	% del PIB
Niveles acontecidos	404.096	67.479	48.933	1.294	521.802	3,49
Proyección Odeplan	406.296	71.346	37.322	3.244	518.209	5,21

a) *La incidencia del déficit previsional en el presupuesto del sector público*

A continuación se evalúa la incidencia del fuerte aumento del déficit previsional sobre el presupuesto del sector público y se analiza cómo éste enfrentó el incremento en sus obligaciones.

Los primeros años de vigencia del Reforma Previsional no transcurrieron en un contexto de estabilidad de las finanzas públicas y de la economía en su conjunto, sino en el marco de una crisis generalizada de la economía chilena. De modo que el deterioro de las finanzas públicas con posterioridad a la Reforma Previsional no se puede adjudicar únicamente al aumento del déficit previsional. Simultáneamente, la recesión y la superación de dicha crisis planteaban grandes exigencias adicionales, presionando sobre otros componentes del presupuesto público, que deben ser considerados en el análisis. Dado lo anterior, nos parece útil exponer algunos antecedentes generales relacionados con la evolución de las finanzas públicas<sup>10</sup>.

Entre las condiciones iniciales para llevar a cabo el cambio de sistema de pensiones, está la holgura fiscal necesaria para hacer frente al esperado aumento en el déficit previsional. En el caso chileno, esta condición se cumplía al momento de la planificación y realización de la Reforma Previsional. Durante el trienio 1978-1980, la tasa promedio de ahorro del sector público (no financiero) alcanzaba un 9,3% y el superávit público un 3,8%, en relación al PGB. El endeudamiento doméstico del sector público se situaba en menos del 5% y la deuda pública externa alcanzaba un 16,7% del PGB en 1981, niveles que pueden ser calificados como bajos (Larrañaga & Marshall, 1990:7). Esta sólida posición financiera del sector público era producto de las reformas implementadas a mediados de la década de los años setenta<sup>11</sup>.

En 1982 la economía chilena sufrió una fuerte recesión con una caída del PGB del orden del 14% y una tasa de desempleo del 30%. El deterioro de las condiciones externas ligadas a la crisis de la deuda externa tornó insostenible el modo de funcionamiento de la economía chilena basado en un fuerte proceso de endeudamiento interno y externo, con regulación deficiente, un incremento excesivo del gasto, balanza comercial y cuenta corriente continuamente deficitaria y tipo

<sup>10</sup> Este resumen y el siguiente análisis del presupuesto del gobierno general se basan principalmente en Larrañaga (1989), Larrañaga & Marshall (1990) y Eyzaguirre y Larrañaga (1990).

<sup>11</sup> Un resumen de las principales reformas de ese período se puede encontrar en Larrañaga (1989: 46-47).

de cambio subvaluado; todo esto provocó una crisis de insolvenza y liquidez del sistema financiero doméstico (véase, Larrañaga & Marshall, 1990: 1-4).

La administración de la crisis y el rescate del sistema financiero requerían de una amplia intervención del Estado en el sistema productivo y financiero. El Estado se vio obligado a asumir parte de la deuda externa privada y acudió en apoyo de la banca y de los deudores nacionales por medio de subsidios y créditos otorgados por el Banco Central, dando origen al llamado "déficit cuasifiscal". El fuerte incremento en el endeudamiento interno y externo del sector público se explica en gran parte por estas medidas. Otros elementos en la estrategia de superación de la crisis que incidieron sobre las finanzas del sector público fueron las sostenidas devaluaciones y las modificaciones en materia de impuestos directos, entre éstas, la reforma tributaria de 1984, que redujo globalmente los impuestos a la renta.

A continuación se analiza la evolución del presupuesto del Gobierno General. Para tal efecto nos servimos de los datos contenidos en Larrañaga (1989), para los años 1979 a 1985, y Larrañaga & Marshall (1990), para los años 1986 a 1988.

Para analizar la incidencia del déficit previsional sobre las finanzas públicas y evaluar cómo el gobierno hizo frente a este incremento en sus obligaciones corrientes, hemos optado por comparar los valores promedios de los principales ítems del presupuesto de gobierno en relación al producto geográfico bruto (PGB) para los siguientes tres períodos:

- 1979 a 1980: los dos años inmediatamente anteriores a la Reforma Previsional y anteriores a la crisis económica;
- 1982 a 1984: los tres primeros años de vigencia de la Reforma Previsional, exceptuando el año en que ésta se produce, que coinciden con los años de la crisis. Vimos con anterioridad que el fuerte incremento del déficit previsional se produce durante este período. La crisis económica agrega presiones adicionales sobre el presupuesto;
- 1985 a 1988: a partir de 1985 la evolución del déficit previsional se estabiliza, reduciéndose paulatinamente en relación al PGB; también las finanzas públicas y la economía en su conjunto entran en una fase de recuperación.

Esta agrupación periódica nos permite evaluar los cambios en el presupuesto relacionados con la Reforma Previsional, por un lado, y de la crisis económica y su administración, por el otro; así como analizar la forma como el gobierno enfrentó el incremento en sus obligaciones previsionales durante y después de la crisis.

En el cuadro 10 registramos los niveles medios de los diversos ítems para los tres períodos como porcentaje del PGB. El análisis que sigue se sirve de las variaciones entre períodos (también expresadas en puntos porcentuales sobre el PGB), que se obtienen por simple resta de los valores de los respectivos períodos que se comparan.

**Cuadro 10**  
**Presupuesto del gobierno general**

Ítems expresados como porcentaje del PGB, promedios anuales por período	1979-80	1982-84	1985-88
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>32,7</b>	<b>28,8</b>	<b>28,6</b>
<b>Ingresos seguridad social</b>	<b>5,4</b>	<b>3,0</b>	<b>2,1</b>
Ingresos tributarios	20,6	20,0	20,3
impuestos directos	7,3	5,1	4,4
impuestos indirectos	13,4	14,9	15,9
Ingresos no tributarios	6,7	5,8	6,2
<b>Gastos corrientes</b>	<b>24,6</b>	<b>31,1</b>	<b>26,6</b>
<b>Egresos seguridad social<sup>1</sup></b>	<b>7,0</b>	<b>10,2</b>	<b>8,2</b>
Transferencias y subsidios a privados	4,0	8,7	7,1
Intereses	1,0	1,6	2,9
Salarios	9,0	7,0	5,1
Compra bienes y servicios	3,1	3,3	3,1
Otros gastos <sup>2</sup>	0,5	0,3	0,2
<b>Ahorro (ingresos corrientes menos gastos corrientes)</b>	<b>8,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>2,0</b>
<b>Superávit</b>	<b>5,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,3</b>
<b>Ingresos menos egresos seguridad social</b>	<b>-1,6</b>	<b>7,2</b>	<b>6,1</b>

1. Estimaciones para los años 1986 a 1988, en base a datos sobre Imposiciones Previsionales, publicados por la Contraloría (Informe de gestión financiera del Estado).

2. Valores estimados para los años 1986 a 1988.

Elaboración propia con base en datos de Larrañaga (1989) y Marshall y Larrañaga (1990).

Como muestra el cuadro 10, entre los períodos 1979-80 y 1982-84, el presupuesto del gobierno general experimentó un fuerte deterioro: los ingresos corrientes cayeron en 3,9 puntos porcentuales del PGB (en adelante: puntos), mientras que los gastos corrientes evolucionaron en el sentido contrario, aumentando en 6,4 puntos. La suma explica una caída de 10,3 puntos en el ahorro del Gobierno, que se tornó negativo. Del mismo modo, el presupuesto pasó de un superávit de 5,3 puntos a un déficit de 3 puntos.

Esta evolución se relaciona tanto con factores coyunturales ligados a la crisis recesiva como con las reformas estructurales (Reforma Previsional y Reforma Tributaria) que



se implementaron en el período y otras transformaciones estructurales de la economía (política de devaluaciones, cesión a privados de actividades del gobierno general, endeudamiento externo e interno).

Las sucesivas reformas en materia de impuestos directos, destinadas a incentivar el ahorro privado (en detrimento del ahorro público), explican una caída de los ingresos fiscales de alrededor de 2 puntos. Esta es compensada, en gran parte, por un incremento en la recaudación de los impuestos indirectos, debido al efecto de la política de devaluación real sobre los impuestos indirectos ligados al comercio exterior, de modo que los ingresos tributarios (impuestos directos e indirectos) se reducen sólo en 0,6 puntos. La evolución de los ingresos no tributarios (venta de bienes y servicios, ganancias y otros ingresos del gobierno) se traducen en una caída de ingresos de 0,9 puntos.

Los ingresos de la seguridad social se redujeron en 2,5 puntos promedio, explicando más del 60% de la caída en los ingresos corrientes del gobierno (los ingresos menos egresos de la seguridad social constituyen una buena aproximación a la evolución del déficit previsional). Las mayores caídas en los ingresos de la seguridad social se produjeron en los años 1981 a 1983, reflejando la brusca disminución en las cotizaciones por causa del traslado de los afiliados al sistema de AFP.

El ítem Seguridad Social explica también la mitad del aumento que experimentaron los gastos corrientes del gobierno. El incremento (3,2 puntos) puede adjudicarse a una relativa rigidez real de las prestaciones previsionales respecto a las fluctuaciones del PGB. El deterioro en el presupuesto de la seguridad social (ingresos menos egresos) explica 5,6 de los 10,3 puntos en que cayó el ahorro de gobierno durante este período.

Entre los demás gastos destacan el ítem "transferencias y subsidios a privados" con un incremento de 4,7 puntos y la reducción de 2 puntos en los salarios pagados por el gobierno. Al respecto cabe señalar que la reducción en los salarios del sector público se debe, casi íntegramente (1,9 puntos), al traspaso de gran parte de los colegios fiscales a las municipalidades y al sector privado. Este hecho explica, asimismo, 1,9 puntos del incremento en el ítem "transferencias y subsidios a privados". Parte del ulterior incremento en ese ítem (2,8 puntos) corresponde principalmente a los programas especiales de empleo, al Fondo Común de Prestaciones Familiares y al Fondo Único de Subsidio de Cesantía<sup>12</sup>, todos programas que se activan en períodos recesivos.

12 Como señalamos con anterioridad, conjuntamente con la crea-

Como ya señalamos, la segunda parte del período (1985-88) se caracteriza por una mayor estabilidad macroeconómica, habiéndose consumado, a la vez, el impacto inicial de la Reforma Previsional sobre el presupuesto de gobierno (caída de los ingresos por traslado de los cotizantes). Esta situación le permitió al gobierno realizar un mayor esfuerzo de ahorro. Durante los años 1985-88, los ingresos corrientes del gobierno se mantuvieron estables, habiendo caído 0,2 puntos con relación a los años 1982-84. Los ingresos de seguridad social registraron un paulatino descenso (0,8 puntos en promedio), que fue parcialmente compensado por un incremento de 0,6 puntos en los demás ítems.

Los gastos corrientes evolucionaron hacia la baja, exhibiendo una reducción de 4,4 puntos promedio en relación al período anterior. Con excepción del pago de intereses, que se mantuvo en ascenso por las razones señaladas (1,3 puntos), todos los demás gastos se redujeron. Los egresos de la seguridad social lo hicieron en 2 puntos; las transferencias y subsidios en 1,6 puntos, lo cual se puede adjudicar a la naturaleza anticíclica de la mayor parte de los programas que componen este ítem; los salarios de gobierno en 1,9 puntos; las compras de bienes y servicios en 0,3; y los otros gastos en 0,1 puntos.

Las tres últimas partidas reflejan un importante esfuerzo de ahorro del gobierno que asciende a 2,2 puntos porcentuales del PGB. El ahorro de gobierno aumentó en 4,2 puntos, volviendo a ser positivo a partir de 1986. A partir de 1987 el presupuesto también registra un superávit.

La comparación de la situación del presupuesto del Gobierno durante 1985-88 con la situación inicial (1979-80), permite apreciar los efectos de las transformaciones estructurales sobre éste y la forma como el gobierno las enfrentó, una vez superadas las exigencias adicionales planteadas por la crisis (cuadro 11).

Entre los determinantes a largo plazo de la situación presupuestaria se destaca en primer lugar, por la magnitud del cambio, el aumento del déficit ocasionado en el sistema de seguridad social relacionado en gran medida con la Reforma Previsional. Este ítem explica por sí sólo la mayor parte de la merma en los ingresos corrientes, siendo la principal causa de la caída del ahorro y de la reducción del superávit.

---

ción del sistema de AFP, el financiamiento de estos dos Fondos fue traspasado al Fisco, habiendo sido a cargo de los afiliados, empleadores y excedentes de las instituciones de seguridad social hasta el año de 1980.

**Cuadro 11**  
**Principales partidas del presupuesto del Gobierno general**  
**Variación de los valores anuales medios del período**  
**1985-88 respecto al período 1979-80, expresado en puntos**  
**porcentuales sobre del PGB**

Ingresos corrientes	-4,1
Ingresos seguridad social	-3,3
Restantes ítems	-0,8
impuestos directos 2,9; impuestos indirectos 2,5	
Gastos corrientes	2,0
Egresos seguridad social	1,2
Intereses	1,9
Transferencias y subsidios a privados <sup>1</sup>	1,2
Salarios <sup>1</sup>	-2,0
Restantes ítems	-0,3
Ahorro de gobierno	-6,1
Superávit de gobierno	-5,6
Ingresos menos egresos seguridad social	-4,5

1. Valores excluyen el efecto derivado del traspaso de los colegios fiscales.  
 Elaboración con base en el cuadro 6.

En segundo lugar está el cambio en la composición, aunque no en el nivel, de la recaudación tributaria, debido principalmente a la Reforma Tributaria de 1984.

En tercer lugar se ubica la caída en las remuneraciones del sector público. En vista de la reducción del personal de la administración pública en un 30% y la rebaja a un 50% de los salarios reales del sector público ocurridas durante la primera mitad de los años setenta; cabe preguntarse hasta qué punto esta caída adicional puede ser justificada por la necesidad de una ulterior racionalización del sector público. Todo indica que gran parte del peso de los esfuerzos de ahorro del gobierno ha recaído en el sector de los empleados públicos.

El incremento en el gasto por concepto de intereses corresponde principalmente a intereses internos. Entre 1980 y 1986 la deuda interna del gobierno general se elevó de 2875 a 8404 millones de dólares, en gran medida a raíz de los aportes del Tesoro destinados a cubrir las pérdidas del Banco Central vinculadas a las operaciones cuasi-fiscales<sup>13</sup>.

13 El incremento en el nivel de endeudamiento externo del sector público entre 1980 y 1987 fue todavía más significativo: la deuda

Cabe mencionar aún que la inversión del gobierno aumentó levemente durante el período (0,3 puntos). Esto quiere decir que el gobierno no recurrió a esta variable para reducir el déficit fiscal en detrimento del crecimiento futuro. Otro hecho destacable es la importante transferencia de excedentes de las empresas públicas por concepto de utilidades e impuestos indirectos al gobierno. Estas transferencias aumentaron en 2,2 puntos. Dicho aumento se explica, principalmente, por la devaluación cambiaria que elevó los excedentes de las empresas públicas del sector de bienes transables y, en menor medida, por un alza en las tarifas públicas en el sector no transable.

Resumiendo, la Reforma Previsional y la reforma tributaria de 1984 causaron una fuerte merma en los ingresos del gobierno, explicando por sí solas la reducción experimentada en el ahorro del gobierno. A lo anterior se suma la acumulación de un significativo nivel de deuda interna como consecuencia de los subsidios entregados al sector privado a través de las operaciones cuasifiscales. En conjunto, estos tres hechos implicaron un enorme traspaso de ahorro público al sector privado y el déficit previsional, reduciendo significativamente los grados de libertad de la política fiscal a largo plazo.

No obstante lo anterior, durante la segunda mitad de los años 80 el presupuesto de gobierno recuperó el equilibrio en sus cuentas, exhibiendo nuevamente un ahorro con signo positivo y superávit, aunque substancialmente menores que al inicio del período. Este resultado se explica, principalmente, por la holgura financiera inicial de las finanzas públicas, los crecientes aportes de las empresas públicas al gobierno y el ahorro en los gastos de personal de éste último.

#### *b) La incidencia del déficit previsional en la evolución del gasto social*

Como muestra el cuadro 12, entre 1981 y 1990 el gasto fiscal en previsión social registró un fuerte crecimiento, tanto en términos absolutos, como en su participación en el gasto social total. El mayor gasto social en previsión estaba destinado, en gran medida, a cubrir el déficit generado por la Reforma Previsional y no implicaba mayores beneficios para la población.

Como revelan los datos del cuadro 12, los mayores desembolsos en previsión desplazaron el gasto social en los restantes ítems (salud, vivienda, educación, entre otros) que experimentó una caída del 33% entre 1983 y 1990. Lo anterior es un indicador del elevado costo social que tuvo la Reforma

externa del sector público consolidado (incluyendo la deuda privada externa con garantía estatal) se elevó de 5063 a 16380 millones de dólares (Larrañaga, 1989: 60).

**Cuadro 12**  
**Evolución del gasto social en previsión**  
**y en los ítems distintos a previsión**

Año	Participación (%) de la Previsión Social en el Gasto Social	Crecimiento real (anual, respectivamente bianual) en %		
		Gasto Social total	Previsión Social	Restantes ítems del Gasto Social
1980	29,5			
1981	30,3	31,2	34,7	29,7
1982	33,2	5,7	15,9	1,3
1984	39,0	5,1	23,6	-4,1
1986	46,3	1,2	20,0	-10,9
1988	49,1	-4,4	1,5	-9,5
1990	52,7	-8,9	-2,4	-15,3
1992	47,2	31,7	18,6	46,2
1993	46,7	11,1	9,9	12,3

Elaboración en base a Boletín Mensual, Banco Central.

Previsional y que recayó especialmente en los sectores más necesitados, en su calidad de receptores del gasto social.

Hemos reservado mucho espacio a la exposición sobre el costo fiscal y social asociado a la Reforma Previsional chilena; ello en virtud de que en el actual debate en torno a las reformas a los regímenes de pensiones existentes en América Latina, uno de los argumentos centrales en favor del reemplazo de éstos por sistemas privados de capitalización individual, son los graves desequilibrios financieros presentes en la mayoría de los casos. Pero, contrariamente a lo sugerido por los partidarios del "modelo chileno", es bastante probable que una reforma de este tipo agrave los problemas financieros en vez de resolverlos, pues esa es justamente la evidencia proporcionada por la experiencia chilena.

**4. Evaluación del sistema en relación al cumplimiento del objetivo primario de la seguridad social**

**1. La cobertura poblacional del sistema de AFP**

En marzo de 1994, el sistema de AFP contaba con 4.773 mil afiliados activos, que representaban el 91% de la fuerza de trabajo. Esto equivaldría a una cobertura muy elevada. Sin embargo, en la misma fecha solamente 2.335 mil de estos afiliados, justo la mitad, se encontraban cotizando<sup>14</sup>.

14 Consideramos cotizantes activos a los afiliados activos que cotizaron durante el mes en cuestión por remuneraciones devenga-

Considerando que los afiliados que no están pagando regularmente sus cotizaciones cuentan con una protección parcial o nula, y dado que la información sobre cotizantes es más confiable que los datos sobre afiliados activos, hemos optado por definir la cobertura poblacional del sistema de AFP como la relación entre cotizantes activos y fuerza de trabajo ocupada.

Dado un universo de ocupados de 4.847 mil personas durante el trimestre móvil de febrero a abril de 1994, la cobertura real del sistema de AFP ascendía en marzo de 1994 solamente a un 48,2%. Por otro lado, alrededor de 318 mil personas se encontraban cotizando a esa fecha en el sistema antiguo<sup>15</sup>, que cubría entonces a otro 6,4% de los ocupados. Si restamos los cotizantes del antiguo sistema del total de la población ocupada, la cobertura del sistema de AFP (respecto a los ocupados no cubiertos por el sistema antiguo) se eleva a un 51,2%.

Aún así, esta cifra sigue siendo algo menor que la tasa de cobertura del 53,3% (siempre según la definición adoptada) registrada por el antiguo sistema en el año 1980. Cabe mencionar, que entre 1975 y 1980 la cobertura del antiguo sistema se había reducido en 18 puntos porcentuales.

Lo expuesto demuestra que el cambio del sistema previsional no logró recuperar los niveles de cobertura que el sistema previsional chileno había alcanzado a inicios de los años setenta. Es más, la cobertura actual (del sistema de AFP) se sitúa incluso por debajo de los deteriorados niveles del año 1980.

El cuadro 13 muestra que la brecha entre cotizantes y afiliados activos es mayor en el caso de las mujeres que en el caso de los hombres. Un 38,3% de los afiliados al sistema de AFP son mujeres, y el 58% de entre ellas no tiene sus cotizaciones al día. Asimismo, la morosidad o evasión previsional es mayor entre los afiliados independientes que entre los trabajadores dependientes, sin embargo, los primeros influyen muy poco en el total, dado que representan menos del 3% de los afiliados activos.

das en el mes anterior. Al ampliar la definición de cotizante activo a aquellos afiliados que cotizaron por remuneraciones devengadas en uno de los tres meses anteriores, su número para marzo de 1994 se eleva 2.677 mil personas. Optamos por la definición más restringida para poder realizar comparaciones respecto a la tasa de cobertura del antiguo sistema.

15 Estimación en base al número de cotizantes activos de 1992, suponiendo que éste se redujo durante enero de 1993 y marzo de 1994 en la misma proporción promedio mensual que durante 1992.

**Cuadro 13**  
**Afiliados activos al sistema de AFP sin cotizaciones al día**  
**(en porcentajes)**

Al 31 de marzo de 1994	Total	Hombres	Mujeres
Total	49,9	45,0	57,7
Dependientes	49,6	44,7	57,6
Independientes	58,3	55,6	62,2

Fuente: Boletín Estadístico, Superintendencia de AFP

Por lo visto, el problema de la baja cobertura del sistema de AFP no se debe a una baja tasa de afiliación al sistema, sino a la alta proporción de afiliados sin sus cotizaciones al día. El que un afiliado activo no registre cotizaciones puede tener su origen en una de las siguientes situaciones:

*Morosidad del empleador en el pago de las cotizaciones*

Según el Decreto Ley 3.500, corresponde al empleador deducir las cotizaciones de las remuneraciones del trabajador y pagarlas durante los primeros 10 días del mes siguiente a la AFP correspondiente. Sin embargo, la ley permite que el empleador declare las cotizaciones a la AFP, sin pagarlas efectivamente, en tal caso la deuda se reajusta según el IPC más una tasa de interés de mercado. La posibilidad de aplazar el pago de las cotizaciones equivale a una fuente de crédito de fácil acceso para las empresas. Se estima que más del 20% de la brecha entre afiliados y cotizantes se debe al abuso de esta posibilidad por parte de los empleadores.

*Retiro de un trabajador dependiente de su empleo, ya sea por despido o voluntariamente, para trabajar como independiente o para dedicarse a otras actividades*

Dada la baja tasa de cesantía (4,6% durante febrero a abril de 1994), no es probable que la suspensión de las cotizaciones por causa de despido represente una proporción muy elevada de la brecha entre afiliados y cotizantes. Más poder explicativo parece tener el retiro voluntario de un empleo como dependiente. De acuerdo con una encuesta encargada por la asociación gremial de AFP, en 1990, un 37% de los afiliados que entonces no cotizaban eran trabajadores independientes y otro 26% de los afiliados activos (especialmente mujeres) se había retirado voluntariamente de la fuerza de trabajo.

*Evasión previsional de los trabajadores*

Como indican las cifras del cuadro 13, el 58% de los trabajadores independientes afiliados no cotiza. En el caso de los trabajadores dependientes, el no pago de las cotizaciones por parte

del trabajador presupone necesariamente algún acuerdo en este sentido entre el trabajador y su empleador.

El cuadro 14 muestra la distribución de los afiliados sin sus cotizaciones al día según los períodos transcurridos sin movimiento en su cuenta de capitalización individual.

**Cuadro 14**  
**Afiliados activos según períodos sin cotizaciones**  
**Al 31 de marzo de 1994, en porcentajes**

Período	1 a 3 meses	4 a 6 meses	7 a 12 meses	1 a 3 años	3 a 5 años	5 a 7 años	7 años y más
%	10,1	4,0	6,2	11,0	6,4	4,0	5,0

Fuente: Boletín Estadístico, Superintendencia de AFP

El hecho de que el nuevo sistema de previsional, a los 13 años de su existencia, no haya traído consigo una cobertura aceptable de los trabajadores dependientes y que la cobertura de los trabajadores independientes siga siendo mínima (sólo 57 mil personas cotizaron en marzo de 1994 como independientes), es muy revelador para la evaluación de algunos de los principios básicos del sistema.

Un elemento central de la Reforma Previsional era el cambio de los principios rectores del sistema de pensiones y de la estructura de incentivos para el afiliado. A diferencia del antiguo sistema previsional, inspirado en una visión colectivista del hombre, el sistema de AFP se basa en una concepción individualista del hombre. La principal expresión de eso está en la eliminación de casi todos los elementos de solidaridad del nuevo sistema. Lo anterior implica una equivalencia absoluta (en el caso de la protección a la vejez) entre aportes y beneficios. La equivalencia no sólo quedó formalmente establecida en la fórmula de cálculo de las pensiones, sino que además quedó garantizada al otorgar derechos de propiedad sobre los aportes individuales.

Los defensores de la Reforma Previsional sostenían que la equivalencia absoluta entre aportes y beneficios y la propiedad individual de los aportes constituye un cambio positivo en la estructura de incentivos de los cotizantes, frente al cual éstos responderían adaptando su conducta en términos de una menor evasión previsional y una menor subdeclaración de ingresos. Los trabajadores independientes, por su lado, responderían con una mayor afiliación al sistema previsional (véase, Gersdorff, 1984: 106).

Los factores que podrían contravenir estos efectos esperados, serían por un lado, que el nivel de ahorro obligatorio fuera aún mayor que el deseado por las personas, y, por el otro, la existencia de una garantía estatal a las pensiones mínimas, así como el programa de pensiones asistenciales.

Los datos que presentamos, especialmente los referidos a los trabajadores independientes y a aquellos que se independizaron después de su afiliación al sistema de AFP, sugieren que, de hecho, el nivel de ahorro obligatorio sigue siendo mayor que el deseado. El hecho de que la evasión previsional y subdeclaración de ingresos sea mayor en el caso de las personas de más bajos ingresos, corrobora la validez de la segunda afirmación, es decir, que la posibilidad de acceder a una pensión mínima o asistencial incentiva tales conductas. Por último, mientras que el efecto del mencionado cambio en la estructura de incentivos sobre la conducta de las personas todavía se hace esperar, los datos del cuadro 14 permiten pensar que parte importante de los empleadores respondieron al incentivo de la mora en el pago de las cotizaciones (implícito en la legislación vigente) retrasando el pago de las cotizaciones de sus trabajadores.

## 2. El nivel de las pensiones

Como vimos con anterioridad, en la parte referida a la protección de vejez, el nuevo sistema previsional chileno corresponde a un régimen de cotizaciones de cuantía definida, es decir, la tasa de sustitución (monto de la pensión en relación al salario) es indefinida. En el sistema de AFP el monto futuro de la pensión de vejez de un trabajador depende de las siguientes variables:

- nivel y evolución de la remuneración imponible (declarada);
- nivel y evolución de la tasa de rentabilidad real del Fondo de Pensiones;
- duración de la vida laboral (ingreso al mercado laboral y edad de retiro);
- densidad de las cotizaciones (lagunas previsionales debido a períodos de cesantía, dedicación a otras actividades y evasión previsional);
- monto de la comisión fija cobrada por las AFP;
- modalidad de retiro;
- duración esperada del período como pensionado (éste depende de la edad de retiro y de la expectativa de vida del pensionado);
- potenciales beneficiarios y su expectativa de vida, o su edad, tratándose de los hijos.

### a) *La situación de las mujeres afiliadas al sistema de AFP*<sup>16</sup>

Aquí parece oportuno hacer énfasis en que las diferencias entre hombres y mujeres en el comportamiento de varias de estas variables son de naturaleza tal, que perjudican a la mujer.

- Primero, la distinta inserción laboral de las mujeres significa que ellas reciben, en promedio, remuneraciones más bajas que los hombres; incluso cuando una mujer desempeña las mismas funciones que un hombre, sus remuneración a menudo es menor. El ingreso imponible promedio de las mujeres que cotizaron en junio de 1994 era un 21,5% menor que el de los cotizantes masculinos, dato que indica la magnitud de las diferencias de ingreso entre ambos sexos.
- Segundo, el límite legal de retiro para las mujeres se estableció a una edad menor que en el caso de los hombres, cinco años menos, lo cual implica un período de cotizaciones más corto y un período de pasividad más largo. La mayor expectativa de vida de las mujeres alarga, a su vez, su período de pasividad.
- Tercero, la densidad de cotizaciones de las mujeres suele ser mucho menor que la de los hombres (así lo demuestran las cifras del cuadro 13). Esto tiene diversas razones: por un lado, el retiro de la fuerza laboral para dedicarse a la crianza y educación de los hijos, al cuidado de enfermos y ancianos o a la mantención de la vida de la familia en el hogar, es más frecuente en el caso de las mujeres; por otro lado, en períodos de mayor cesantía los despidos afectan, por lo general, en mayor medida a las trabajadoras mujeres.

La única variable que eventualmente favorece a las afiliadas mujeres, es la relacionada con el número de beneficiarios potenciales, puesto que las mujeres solamente generan una pensión de sobrevivencia a su cónyuge, si éste es inválido.

Las desigualdades descritas implican que en comparación con los hombres, las mujeres afiliadas al sistema de AFP acumulan, en promedio, ahorros previsionales menores para un período de pasividad considerablemente más largo; ambos elementos redundan en una menor pensión.

No se dispone de información separada por sexo, ni en cuanto a montos de las pensiones de vejez ni a saldos acumulados en la cuenta de capitalización individual a deter-

16 La autora del presente trabajo se encuentra actualmente realizando un estudio en torno a la situación de la mujer en el nuevo sistema previsional chileno.

**Cuadro 15**  
**Participación (%) de afiliados según edad y saldo**  
**en la cuenta de capitalización individual en el total**  
**de afiliados del mismo sexo**

A junio de 1994	hasta 40 años de edad	Saldo menor a \$1.000.000	hasta 45 años de edad	Saldo menor a \$2.000.000
Mujeres	78,2	78,01	87,3	86,6
Hombres	72,7	62,75	82,4	78,1

Elaboración con base en Boletín Estadístico, Superintendencia de AFP.

minada edad. En el cuadro 15, cruzamos datos, diferenciados según sexo, sobre saldos acumulados en la cuenta individual y sobre la estructura de edades de los afiliados activos.

Las cifras del cuadro 15 indican que entre el ingreso a la actividad laboral y la edad de 40 (45) años, las mujeres acumulan, en promedio, fondos previsionales menores que los hombres. Estos períodos corresponden justamente a la edad en que gran parte de las mujeres tiene hijos menores, lo cual permite suponer que las lagunas previsionales de las mujeres se concentran especialmente en este período.

Las desigualdades que afectan a las mujeres afiliadas al sistema implican que gran parte de ellas requerirá el aporte estatal para alcanzar la pensión mínima. Sin embargo, muchas mujeres ni siquiera cumplirán el requisito para tener derecho a este aporte (20 años de cotizaciones previsionales), dependiendo entonces del programa de pensiones asistenciales.

Al respecto cabe señalar que la exigencia de 20 años de cotizaciones para obtener la pensión mínima es proporcionalmente mayor para las mujeres, puesto que equivale a la mitad de su vida activa, mientras que en el caso de los hombres solamente a un 44%. Para generar igualdad de oportunidades, este requisito debería rebajarse en el caso de la mujer, al menos, a 18 años.

*b) Comparación de las pensiones entre AFP y ex-Cajas de Previsión*

El cuadro 16 muestra algunos datos sobre el número y monto de los distintos tipos de pensiones entregados por el sistema de AFP y el sistema antiguo de pensiones.

En el cuadro 16 se percibe que el número de pensiones entregadas por el sistema de AFP es aún muy bajo y que su nivel es bastante superior al nivel de las pensiones pagadas, dos años antes, por el antiguo sistema.

**Cuadro 16**  
**Número de pensiones y monto promedios mensuales**  
**entregados por el sistema de AFP y las ex-cajas de previsión**  
**(número, pesos de diciembre de 1993, porcentajes)**

Tipo de Pensión	Sistema de AFP (marzo 1994) Ex-Cajas de Previsión (1992) <sup>a</sup>				2/4
	Número 1	Monto promedio 2	Número 3	Monto promedio 4	
Vejez	44.865	60.186	299.161	38.119	1,58
Invalidez	15.415	98.104 <sup>b</sup>	141.980	52.345	1,87
Viudez	26.618	47.858	217.429	29.326	1,63
Orfandad	32.298	16.392	45.287	13.066	1,25

a. No se dispone de datos más recientes.

b. Promedio ponderado entre pensiones de invalidez total y de invalidez parcial.

Elaboración con base en estadísticas de las Superintendencias de AFP y de Seguridad Social.

Además de que los datos corresponden a años diferentes, la comparación del monto de las pensiones pagadas por ambos regímenes no tiene gran validez analítica, ni permite extraer conclusiones a largo plazo; primero, porque el ingreso imponible promedio de los cotizantes del sistema de AFP más que duplica las remuneraciones imponibles promedio de los cotizantes de las ex-Cajas de Previsión; segundo, debido a que el sistema de AFP recién se encuentra en su etapa inicial, como muestra el reducido número de pensiones que está entregando (véase, Arellano, 1989: 7880, para una discusión más detallada de estos puntos).

*c) La tasa de rentabilidad del Fondo de Pensiones a largo plazo*

La mayor controversia en torno al nivel de las pensiones que el sistema de AFP entregará en el futuro, tiene relación con la tasa de rentabilidad real de largo plazo del Fondo de Pensiones.

El cuadro 17 muestra la evolución pasada de esta variable. Destaca el elevado nivel promedio (14,2%), pero también las bruscas variaciones que tuvo la tasa de rentabilidad del Fondo de Pensión durante los trece años de existencia del sistema de AFP.

Como mencionamos con anterioridad, dos especialistas de la OIT (Gillion & Bonilla, 1992) estiman el nivel de largo plazo de la rentabilidad del Fondo de Pensiones, para el caso chileno, en un 3% real anual. A partir de esa tasa de rentabilidad y suponiendo una tasa de crecimiento de las remu-

**Cuadro 17**  
**Tasa de rentabilidad real anual del Fondo de Pensiones**  
**deflactada por el IPC**  
**(en porcentajes, promedio ponderado**  
**por el valor del Fondo de cada AFP)**

Año	1981a	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Prom.b
%	12,6	28,8	21,3	3,5	13,4	12,3	5,4	6,4	6,9	15,5	29,7	3,1	16,2	14,2

a. Período Julio Diciembre 1981.

b. Promedio anual acumulado Julio 1981 junio 1994

Fuente: Boletín Estadístico, Superintendencia de AFP.

neraciones de un 1% real anual, calcularon una tasa de sustitución del 44% en relación al salario final de un afiliado hombre; con lagunas previsionales del 20% durante su vida activa, la tasa de sustitución se reduce a menos de un 30%<sup>17</sup>. A la luz de los resultados pasados, estas estimaciones aparecen como extremadamente bajas, suscitándose una fuerte polémica en torno a la materia.

Bustos (1993), quien comenta el artículo de Gillion y Bonilla, afirma que en el caso chileno la rentabilidad de largo plazo del Fondo de Pensiones debería ser del rango de 5,5% a 6,5%. El autor llega a esta conclusión basándose "en los retornos promedios históricos de instrumentos de renta fija [en Chile] y asumiendo que las inversiones en renta variable deberían rendir más que aquellas, dado el mayor riesgo que implican" (Bustos, 1993: 484).

Ruiz-Tagle (1993: 43) señala que en relación al largo plazo esta última afirmación carece de sentido, ya que algún día los riesgos, deben hacerse realidad, al menos en cierta proporción (si no, no serían riesgos). De hecho, en el muy largo plazo, la rentabilidad de las acciones tiende a coincidir con la rentabilidad de los instrumentos de renta fija; esto se debe a que ambos tipos de instrumentos financieros dependen de la misma economía real, y no pueden apartarse por largo tiempo de ella.

El autor prosigue su exposición afirmando:

a largo plazo, la rentabilidad real de los Fondos de Pensiones no podrá superar, en promedio, el crecimiento del producto per capita(...) porque es insostenible, ética y polí-

17 En junio de 1994, la tasa de sustitución de las pensiones en relación con las remuneraciones de los trabajadores activos (monto promedio ponderado de las pensiones de vejez y de vejez anticipada sobre el ingreso imponible promedio de los cotizantes activos) alcanzaba un 52%.

ticamente, un proceso de desarrollo en el que la rentabilidad del capital supere permanentemente la remuneración del trabajo(...), un crecimiento del producto per capita de 4% real, a través de decenios, nos parece lo máximo que se puede esperar razonablemente para el futuro de Chile. De hecho, durante los 30 años que van desde 1960 a 1990, el producto per capita sólo creció en 1,3% como promedio anual.

Hay varios datos adicionales que respaldan una estimación de rentabilidad real de largo plazo de los Fondos de Pensiones alrededor del 4%:

- la rentabilidad real del 4%, asignada a los Bonos de Reconocimiento, por parte de los mismos creadores del nuevo sistema;
- el nivel de las tasas de interés implícitas en el cálculo de las rentas vitalicias y de las pensiones en el régimen de retiro programado, que, según Gillion y Bonilla (1992: 214), oscila entre el 4,0% y 4,5% anual;
- y algunos datos aportados por el propio Bustos, quien presenta las rentabilidades obtenidas en el largo plazo por los diferentes instrumentos financieros, de renta fija y de renta variable, para Estados Unidos y Suiza (1926 a 1987), y para el Reino Unido (1926 a 1987). Aplicando dichas rentabilidades a una cartera semejante a la de los Fondos de Pensiones chilenos, el autor arriba a tasas de rentabilidad real de largo plazo entre un 3,6% y un 4,5%.

Las elevadas tasas de rentabilidad pasadas están directamente relacionadas con procesos económicos específicos que, se supone, no se volverán a repetir, al menos, no en igual magnitud. Entre éstos está el proceso de privatización de la mayor parte de las empresas públicas que abrió atractivas posibilidades de inversión a los Fondos de Pensiones y la presión de la elevada demanda por instrumentos financieros por parte de los Fondos de Pensiones sobre el estrecho mercado de capitales chilenos, que implicó un fuerte incremento en los precios de estos instrumentos. Como señala Ortúzar (1988: 118), "la proporción realizable de la revalorización (...) [experimentada por] el Fondo de Pensiones es significativamente menor que la que contablemente se registra".

Lo expuesto permite sostener que los resultados pasados, en cuanto a niveles de rentabilidad y montos de pensiones, no se pueden extrapolar hacia el futuro.

Como ya señalamos, en un sistema de pensiones basado en la modalidad de reparto las cotizaciones se "capitalizan" según la tasa de crecimiento de la masa salarial, mientras que en un sistema basado en la capitalización las cotizaciones se capitalizan según la tasa de rentabilidad del

Fondo de Pensiones. El segundo método es más riesgoso, porque a la inestabilidad económica y a los cambios demográficos se suma la inestabilidad del mercado financiero (Arrellano, 1985: 160-161).

## **5. El nuevo sistema previsional: más allá de la seguridad social**

### *a) Significado macroeconómico*

Los siguientes antecedentes cuantitativos develan claramente la importancia del nuevo sistema previsional en términos macroeconómicos: en diciembre de 1993, el Fondo de Pensiones acumulado ascendió a 15.942 millones de dólares, cifra equivalente al 37% del PIB chileno. Ya en 1990, el sistema administraba las tres cuartas partes de los recursos institucionales, constituyéndose en el principal recipiente del ahorro interno y la principal fuente interna de inversión. De acuerdo con antecedentes de la Superintendencia de AFP, el ahorro previsional constituyó, entonces, un 18,8 por ciento del ahorro nacional. Como ya mencionamos, el mayor ahorro previsional tiene como contrapartida una fuerte disminución en el ahorro público.

Parafraseando a José Piñera, Ministro de Trabajo y Previsión Social durante el gobierno militar y uno de los más importantes impulsores de la Reforma Previsional, podemos decir que ésta, en verdad, constituyó "la madre de todas las privatizaciones", al crearse y traspasarse al sector privado la mayor fuente de ahorro del país, permitiendo privatizar, en una segunda fase, algunas grandes empresas públicas de la economía chilena.

Indiscutiblemente, las AFP han jugado igualmente un rol importante en el desarrollo y la profundización del mercado de capitales chileno. En junio de 1994, el Fondo Previsional ascendió a 19.085 millones de dólares. Un 39% del Fondo Previsional estaba invertido en instrumentos estatales, un 33% en acciones de empresas, un 13% en letras hipotecarias, un 6% en bonos de empresas y otro 6% en depósitos a plazo. El resto se distribuía entre bonos y acciones de instituciones financieras, cuotas de fondos de inversión financieras e instrumentos extranjeros (0,7%).

### *b) Transnacionalización y concentración del mercado previsional*

La Reforma Previsional fue realizada poco antes que la economía chilena sufriera una fuerte crisis recesiva, que implicó el colapso de los mayores grupos económicos del país y condujo a la intervención y liquidación de una gran parte de las instituciones financieras que enfrentaron una virtual situación de quiebra.

Más allá de la fuerte caída en los niveles de rentabilidad de las inversiones previsionales (véase cuadro 17), el principal efecto de la crisis de 1982/83 sobre el nuevo sistema previsional fue sobre la propiedad de las sociedades administradoras, en virtud de su fuerte relación con las entidades bancarias que devinieron insolventes.

Diez de las doce AFP con que se había iniciado el sistema eran propiedad de los grandes conglomerados de empresas, que en esa época se desarrollaban en torno a los bancos. A medida que los grupos financieros nacionales se desarticulaban, también se vieron afectadas las AFP vinculadas a ellos. Algunas de ellas fueron intervenidas por parte del Estado para su posterior reprivatización.

De este modo, tres consorcios financieros norteamericanos, Bankers Trust, Aetna y American International Group (AIG), ingresaron al negocio previsional chileno adquiriendo la propiedad mayoritaria de las acciones de tres de las mayores AFP, pasando a controlar en 1986 más del 60% de los fondos. Estos hechos se pueden interpretar como parte de una estrategia de expansión de algunas empresas transnacionales del sector de servicios financieros que buscaron controlar con relativo éxito los principales instrumentos de intermediación de capital-dinero en los incipientes mercados financieros locales de América Latina, asumiendo que el control sobre las principales fuentes y receptores de recursos financieros para la inversión constituye un control significativo y clave sobre la asignación de recursos y, en definitiva, sobre la actividad económica global de un país previsional (véase, Rozas & Marín, 1989).

Durante la primera década de existencia del nuevo régimen de pensiones el número de AFP se había mantenido prácticamente constante. El sistema se inició con doce Administradoras, existiendo aún en 1990 tan sólo trece entidades en el negocio. Recién después de diez años de vida, el Sistema registró un aumento importante en el número de Administradoras, elevándose la cifra entre 1991 e inicios de 1994 a 22 AFP. Como se percibe en el cuadro 18, la incorporación de diez nuevas Administradoras tuvo como consecuencia cierta disminución en los altos niveles de concentración que el negocio previsional ha exhibido desde su inicio. Sin embargo, ese efecto desconcentrador es aún bastante reducido.

La creación de nuevas AFP en los últimos años se debe, por un lado, a que la administración de los fondos y prestaciones previsionales ha demostrado ser un excelente negocio, como lo indican los buenos resultados obtenidos por las entidades del rubro a partir de los primeros tres años de su



**Cuadro 18**  
**Concentración en el mercado de AFP**

Participación (%) en:	el Fondo de Pensiones		el número de afiliados activos	
	3 mayores AFP	6 mayores AFP	3 mayores AFP	6 mayores AFP
Septiembre de 1992	57,8	85,8	67,8	86,0
Marzo de 1994	54,1	80,4	68,0	80,8

Fuente: Boletín estadístico, SAFP.

existencia. Por otro lado, el ingreso de nuevas entidades responde a la autorización, en 1990, de la formación de AFP por parte de organizaciones de trabajadores. Varias de las nuevas AFP están ligadas a sectores laborales, grupos gremiales y sindicales.

Esta evolución tendiente a una mayor participación de organizaciones de trabajadores y profesionales en la administración de sus propios fondos y los de otros sectores laborales, por medio de la creación de AFP, reviste gran interés en relación al tema de la orientación del sistema de AFP en términos de la concentración o distribución de poder económico. Puesto que el manejo de los cuantiosos recursos institucionales, que provee este régimen de pensiones, confiere un considerable poder a los grupos económicos que los administran, el traspaso y la captación de parte de estos recursos por las nuevas AFP "laborales" puede ser evaluado positivamente como tendencia a la reorientación en el uso del sistema previsional, reduciendo el sesgo concentrador que aún lo caracteriza.

*c) La relación entre las AFP y las compañías de seguros*

Otra expresión particular del tema de la concentración en el negocio de pensiones se manifiesta en la relación entre las AFP y las compañías de seguros. Esta situación permite también desentrañar la lógica de la administración privada de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, regida por la maximización de los beneficios privados por parte de los grupos económicos involucrados. La relación de propiedad que mantiene la mayoría de las AFP (especialmente las más antiguas) con compañías de seguros se debe a la vinculación del sistema previsional privado con el mercado de los seguros de vida.

Como ya señalamos, las AFP destinan un parte de la cotización adicional a la contratación de un seguro de invalidez y sobrevivencia. En abril de 1994, esta parte ascendía a un 0,8% del ingreso imponible del afiliado (promedio ponderado del sistema). Captar estas primas canalizadas por las AFP es

un negocio extraordinariamente significativo para las compañías aseguradoras. Entre 1979 y 1993, la participación de los seguros de vida en el mercado de los seguros (en términos de primaje) se incrementó del 18,3% al 57,8% (Estrategia, 10-10-94), evolución que se puede adjudicar principalmente a la Reforma Previsional.

No es casualidad, entonces, que en casi todas las oportunidades las AFP han contratado estos seguros con una compañía relacionada. Aunque desde mediados de 1987 la contratación debe efectuarse previa licitación pública, las AFP mantienen plena libertad para elegir la aseguradora y las ofertas ganadoras igualmente han recaído, salvo contadas excepciones, en las compañías relacionadas.

Otra preocupación se refiere al funcionamiento del mercado de comercialización de rentas vitalicias. Los afiliados que, habiendo acumulado suficientes recursos en su cuenta de capitalización individual, optan por la modalidad de retiro mediante renta vitalicia, deben contratar ésta en el momento de jubilarse con una compañía de seguros de vida de su elección.

Alrededor de un 85% de las ventas totales de renta vitalicia no se realiza directamente entre el pensionado y la compañía de seguros, sino mediante corredores de seguros, que asesoran al cliente en la elección. Dada la complejidad del producto, esta asesoría es muchas veces necesaria, sin embargo, se han presentado varios "vicios" en este proceso de corretaje y asesoramiento.

Hay corredores o vendedores que consiguen, a través de canales poco transparentes, la información sobre potenciales pensionados, persiguen a su "cliente" hasta obtener de él un poder para gestionar su renta vitalicia y acuerdan ésta con la compañía de seguros que les ofrece la mejor comisión. Esta situación encierra la posibilidad de una asesoría inadecuada que pueda inducir el afiliado a la toma de decisiones que no le convienen.

La comisión por concepto de intermediación de rentas vitalicias es pagada por la compañía de seguros, pero se descuenta de los fondos previsionales del afiliado que se jubila. Su valor asciende a alrededor de un 3,8% de los ahorros previsionales acumulados durante la vida activa del pensionado, porcentaje que se estima excesivo.

Para dar solución a estas deficiencias en el corretaje de rentas vitalicias, un proyecto de ley, presentado en enero de 1994, propone que la intermediación de rentas vitalicias sea realizada por un ente autónomo vía remate electrónico (véase, Informe TASC, 1993).

*d) Privatización de empresas públicas  
y concentración de la inversión previsional*

Otra expresión específica de la concentración es la relativa a la colocación de los fondos previsionales en un reducido número de instrumentos financieros. Especialmente, la alta concentración de la inversión previsional en acciones de unos pocos emisores resulta preocupante por dos razones: (1) Estas sociedades pertenecen a sólo dos sectores económicos; y (2) la participación del conjunto de las AFP en el patrimonio de estas sociedades a través de los fondos administrados ha alcanzado niveles bastante elevados. Ambas situaciones tienen su origen en la privatización de las principales empresas públicas.

En enero de 1985, se autorizó la inversión en acciones de un grupo de nueve empresas estatales en vías de privatización y de propiedad desconcentrada. La medida fue acompañada por la reducción de los límites de inversión en títulos del Estado (de 100% a 50%) y en bonos de empresas (de 60% a 40%). Tales medidas trascienden el objetivo de una inversión rentable y segura del ahorro previsional y se insertan en una estrategia de privatización de empresas públicas, emitiendo con esto una clara señal para que las AFP inicien su incursión en el proceso privatizador.

El grupo de empresas por privatizar estaba conformado por nueve grandes empresas públicas, entre ellas cinco sociedades del sector eléctrico y las dos mayores empresas de telecomunicaciones.

En febrero de 1994, cerca de 56% de la inversión previsional en acciones se concentró en las mencionadas cinco empresas eléctricas, mientras que las dos empresas de telecomunicaciones reunieron otro 21% de este ítem; igualmente, seis de estas siete empresas participaban con porcentajes significativos en la inversión de los Fondos en bonos, de modo que casi la mitad de la inversión que mantenían las AFP en empresas se concentra en las cinco sociedades de electricidad y otro 22% en las dos empresas de telecomunicaciones. Conjuntamente estas empresas reciben el 30% del fondo previsional.

Las inversiones en empresas del sector eléctrico han influido, significativamente, en las rentabilidades exhibidas por el Fondo Previsional. A modo de ejemplo, durante el año móvil que finalizó en octubre de 1991, el Fondo obtuvo la más alta rentabilidad anotada en doce meses desde la creación del sistema previsional con un promedio real de 42,8%. Cerca de la mitad de este rendimiento fue aportado por la inversión en acciones, destacándose los importantes incrementos experimentados por los papeles de las grandes empresas de electricidad. En cambio, durante los doce meses siguientes el Fondo alcanzó sólo un 0,4% de rentabilidad. Nuevamente, el compor-

tamiento bursátil de los "papeles eléctricos" fue responsable en gran medida de esa baja.

Lo anterior demuestra que las apuestas de las AFP al sector eléctrico no sólo han aportado un signo de concentración a las carteras de inversiones previsionales, sino también han derivado en rentabilidades "veleidosas", fuertemente influenciadas por situaciones coyunturales como, por ejemplo, la incertidumbre que se generó durante el segundo semestre de 1992 frente a la fijación de nuevas tarifas de distribución eléctrica, lo que afectó negativamente a las AFP.

Una segunda preocupación está relacionada con los altos niveles de participación patrimonial que el conjunto de los Fondos de Pensiones mantiene en las nueve empresas públicas privatizadas.

En febrero de 1994, las inversiones previsionales en estas empresas representaron entre 13,5% y 49,2% de las acciones emitidas por éstas. Esta situación adquiere especial importancia porque algunas AFP han intervenido en la administración de sociedades en donde los Fondos participan como propietarios a través de la tenencia de acciones, adoptando acuerdos entre sí o con otros accionistas para elegir representantes en los directorios y así ejercer la administración conjunta de estas sociedades, alcanzando un considerable poder económico.

El recientemente publicado Proyecto de Ley de Reforma del Mercado de Capitales trata de dar solución a este problema, planteando que en las elecciones de directores de sociedades anónimas las AFP deben votar por candidatos independientes en un triple sentido. Quedan inhabilitadas las personas vinculadas a la propia AFP, los candidatos con intereses en otras empresas de importancia para la sociedad en cuestión y aquellos relacionados con el o los grupos controladores de la sociedad.

La elevada concentración en el negocio de AFP, la relación de empresas existente en el negocio de los seguros ligados al régimen de pensiones, la concentración de la inversión en acciones en pocos emisores de sólo dos sectores de la economía y las prácticas de acción concertada referidas, constituyen deficiencias del sistema de AFP que afectan negativamente su estabilidad y competitividad.

Es de esperar que se implementen las políticas correctivas tendientes a resolver los problemas analizados en pos de disminuir el riesgo en la inversión de los Fondos previsionales y de lograr mayores niveles de transparencia y competencia, tanto en la administración de las prestaciones previsionales, como en lo referente a la inversión previsional en empresas.

**A modo de conclusión: El nuevo sistema previsional chileno ¿un modelo para imitar?**

El diagnóstico neoliberal con respecto a la difícil situación por la cual atravesaban las economías de la región latinoamericana durante la década de los años ochenta, puede resumirse como "tamaño excesivo del Estado acompañado por altos niveles de proteccionismo" y la receta consistía en la aplicación de los llamados "ajustes estructurales": la desregulación de la actividad económica, la privatización, no sólo de las empresas públicas, sino también de muchas funciones históricamente desempeñadas por el Estado y la apertura de las economías al comercio exterior y a la inversión extranjera. El neoliberalismo logró imponer estas medidas, en mayor o menor grado, a los gobiernos de la región por medio de las condiciones del Banco Mundial y FMI.

Bajo el régimen político autoritario, la economía chilena se transformó en un campo predilecto para ensayar modelos macroeconómicos monetaristas y aplicar los preceptos neoliberales (véase, Foxley, 1982). La misma Reforma Previsional es un ejemplo de la realización temprana de las ideas neoliberales en Chile. De modo que a inicios de la década de los años noventa la economía chilena se halla en la etapa final de los procesos de privatización, liberalización y apertura, mientras que la mayoría de los países de la región se encuentran aún insertos en este proceso de "ajuste".

Por otra parte, la Reforma Previsional chilena, precursora en el reemplazo de un esquema estatal por un sistema privado de Fondos de Pensiones, ha despertado un interés por parte de estos países ante la inminente privatización de sus sistemas previsionales, que se expresa en la búsqueda tanto de la colaboración a nivel de gobierno (especialmente en relación a la experiencia de la Superintendencia de AFP chilena en el ámbito normativo y de regulación), como de la asesoría por parte del sector privado y aún de la asociación con AFP chilenas.

Lo anterior se relaciona, sin duda, con el "exitismo" propagado en torno al nuevo sistema previsional chileno por parte de los defensores de las ideas neoliberales. En nuestra opinión, esa visión de éxito se basa en una concepción bastante corto-placista y en un análisis, en cual priman los elementos ideológicos sobre la objetividad.

Es de esperar que en los países deseosos de reformar sus sistemas de seguridad social con miras a la Reforma Previsional chilena la posición de los especialistas, de las autoridades de gobierno y de la sociedad civil, no sea tan acrítica. Creemos haber entregado en el presente trabajo varios elementos teóricos y empíricos capaces de atenuar, en alguna medida, el entusiasmo en torno al nuevo sistema previsional chileno, esperando poder contribuir de este modo a profundizar en el análisis acerca de la conveniencia de refor-

mar los actuales sistemas de seguridad social, siguiendo para ello el "modelo chileno".

En relación con lo último, y más allá de los problemas y deficiencias del nuevo sistema previsional chileno, debe también considerarse el contexto político y económico particular en el cual éste se impuso y se desarrolló. Al respecto resulta interesante citar a dos especialistas internacionales en sistemas de seguridad social y políticas sociales, que relativizan el éxito de la experiencia chilena y problematizan el traslado mecánico de este u otro régimen de pensiones a un contexto nacional distinto:

Puesto que el nuevo régimen pensional de Chile ha venido presentando un balance financiero positivo, recibe mucha atención y a veces se considera como un nuevo modelo para el hemisferio. (...), [al respecto] es necesario hacer algunos comentarios cautelosos. Primero, la puesta en marcha del nuevo programa se realizó bajo un régimen autoritario. Hay que tener en cuenta que cualquier intento de reforma bajo un régimen democrático tiene que enfrentarse a mayor resistencia por parte de los grupos hasta ahora favorecidos. Muy significativamente (...) el régimen especial del ejército chileno se dejó al margen de la reforma y continúa siendo financiado primordialmente por el presupuesto nacional. Segundo, el ambiente económico favorable de los años 80, el "milagro económico" chileno ofreció unas condiciones óptimas para iniciar este nuevo programa pensional. Estas condiciones no se darán fácilmente en otro lugar. Tercero, el debate sobre el nuevo régimen chileno no debe olvidar el costo del pasado, ya que el antiguo programa pensional será una carga financiera para el Estado, del orden del 4% del PIB, hasta el próximo milenio (Mesa-Lago & Witte, 1992: 24-25).

En sus "recomendaciones para la reforma", estos analistas señalan:

hay que enfatizar la importancia del contexto socioeconómico y político-institucional. Por un lado, cada país debe buscar su propia solución dentro del contexto específico. De nada sirve aplicar mecánicamente un modelo que funciona en otros países, si los problemas o las condiciones socioeconómicas y políticas son diferentes. La transferencia del modelo bismarquiano al contexto latinoamericano no ha estado exenta de problemas, como tampoco estará la del régimen chileno. Por otro lado, a largo plazo, el éxito del régimen pensional depende más del desarrollo exitoso del contexto socioeconómico y político-institucional en el cual opera, y no tanto de sus propios mecanismos. No se puede esperar de un régimen pensional que se independice o cambie esos factores externos (Mesa-Lago & Witte, 1992: 33-34).

Por último, cabe consignar que el nuevo sistema previsional chileno se encuentra recién en su etapa inicial. Un sistema de pensiones sólo estará probado una vez que haya pasado por él toda una generación de trabajadores, es decir, después de unas cinco a seis décadas. Durante la primera década de su existencia la mayoría de las experiencias previsionales han sido exitosas. Al nuevo sistema previsional chileno le restaría por cumplir las tres cuartas partes de trayectoria para lograr su madurez y demostrar que está a prueba de crisis. De modo que hasta el momento todos los juicios sobre el sistema de AFP son necesariamente preliminares.

## Bibliografía y Fuentes de Datos

### Bibliografía

- ABUHADBA, Mario, (1993), "Competencia en el sistema de A.F.P.", en *Cieplan Perspectivas*, Año 2, N° 9, CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica), Santiago, noviembre, pág. 3.
- ARELLANO, José Pablo, (1980), "Sistemas alternativos de seguridad social. Un análisis de la experiencia chilena", en *Colección de Estudios Cieplan*, N° 4, Santiago, págs. 119-157.
- (1981), "Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena", en *Colección de Estudios Cieplan*, N° 6, Santiago, diciembre, págs. 544.
- (1985), *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, 2a.ed.1988, CIEPLAN, Santiago, págs. 923.
- (1988), "Una mirada crítica a la reforma previsional de 1981", en Sergio Baeza y Rodrigo Manubens (eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago, noviembre. (El texto corresponde a una exposición realizada por el autor en el CEP en septiembre de 1985).
- (1989), "La seguridad social en Chile en los años 90", en *Colección de Estudios Cieplan*, N° 27, Santiago, diciembre, págs. 63-82.
- ARRAU, Patricio, (1991), "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición", en *Colección de Estudios Cieplan*, N° 32, Santiago, junio, págs. 5-44.
- ARTUS, Patrick, (1993), "Choix du système de retraites: enjeux économiques du débat", en *Techniques financières & développement N° 31*, Epargne sans frontière, Paris, junio, págs. 6-12.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo, (1991), "La seguridad social en América Latina", en *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1991*, BID, Washington, D.C., octubre, págs. 187-249.

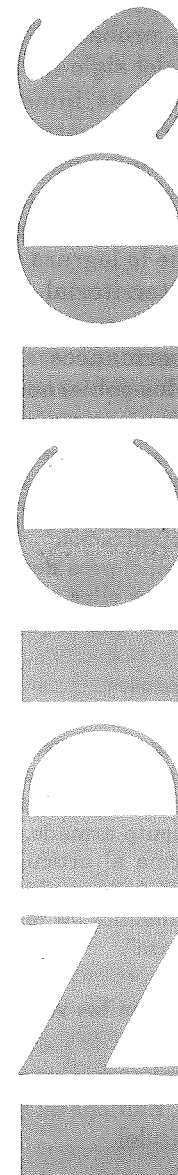
- BLANIA, Harald, (1991), *Gesetzliche Sozialversicherung versus Individualversicherung. Versuch einer theoretischen Abgrenzung der beiden Sicherungssysteme für den Bereich der Alterssicherung*, Tesis Doctoral (Inaugural-Dissertation) presentada en la Facultad de Filosofía I (Filosofía, Historia y Ciencias Sociales) de la Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg.
- BROCAS, Anne-Marie; CAILLOUX, Anne-Marie y OGET, Virgine, (1988), *Les femmes et la sécurité sociale. Les progrès de légalité de traitement*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- BUSTOS, Raúl, (1993), "Comentarios sobre «la privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno»", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 112, N° 3, Ginebra, págs. 481-490.
- CAMACHO, Luis, (1992), "Sistemas y estructuras de financiación de la seguridad social en América Latina", en Asociación Internacional de la Seguridad Social AISS (ed.), *Problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas (Quinta conferencia regional Americana de la AISS, Ottawa 1991)*, "Documentación de la seguridad social americana N° 15", Ginebra, págs. 85-110.
- CASTAÑEDA, T., (1990), Capítulo V: "La reforma del sistema previsional", en *Para combatir la pobreza Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- CHEYRE, Hernán, (1988), *La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, julio.
- CIEDESS (1992), (ed.), *12 años de modernización de la seguridad social en Chile*, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago, Octubre.
- ELTER, Doris, (1993), *El sistema previsional privado: Elementos para un diagnóstico de su situación actual*, "Documento de Trabajo N° 54", PRIES CONO SUR (Programa Regional de Investigaciones Económicas y Sociales del Cono Sur), Santiago, julio.
- FOXLEY, Alejandro, (1982), "Experimentos neoliberales en América Latina", en *Colección de Estudios CIEPLAN*, N° 7, Santiago, marzo.
- GERSDORFF, Hermann von, (1984), "El sistema previsional chileno durante los diez últimos años", en *Estudios de Economía*, N° 22, Dpto. de Economía, Universidad de Chile, Santiago, primer semestre, págs. 87-115.
- GILLION, Colin y BONILLA, Alejandro, (1992), "La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 111, N° 2, Ginebra, págs. 193-221.

- IGLESIAS, Augusto y ACUÑA, Rodrigo, (1991), *Chile: Experiencia con un régimen de capitalización 1981 1991*, CEPAL / PNUD, Santiago, Octubre.
- INFORMES TASC, Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional, (1993), *Regulación de rentas vitalicias previsionales*, ILADES, N° 46, noviembre.
- IYER, Subramaniam, (1993), "La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 112, N° 3, Ginebra, págs. 395-417.
- LARRAÑAGA, Osvaldo, (1989), *El déficit del sector público y la política fiscal en Chile 1978-1987*, "Serie de investigación ILADES Georgetown University N° 17", Santiago, septiembre.
- LARRAÑAGA, Osvaldo y MARSHALL, Jorge, (1990), *Ajuste macroeconómico y finanzas públicas. Chile: 1982-1988*, "Serie de investigación ILADES Georgetown University N° 22", Santiago, junio.
- LÓPEZ, Amancio, (1992), "Planificación y seguridad social", en Asociación Internacional de la Seguridad Social AISS (ed.), *Problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas (Quinta conferencia regional Americana de la AISS, Ottawa 1991)*, "Documentación de la seguridad social americana N° 15", Ginebra, págs. 7-24.
- MARCEL, Mario y ARENAS, Alberto, (1991), *Reformas a la seguridad social en Chile*, "Serie de Monografías N° 5, BID, Washington, D.C.
- MESA-LAGO, Carmelo y WITTE, Lothar, (1992), "Regímenes Pensionales en el Cono Sur y la Región Andina", en *Nueva Sociedad*, N° 122, Caracas, noviembre-diciembre, págs. 18-34.
- MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación, (1993), *Política nacional sobre envejecimiento y vejez: lineamientos básicos*, Santiago, Junio.
- OIT, Oficina Internacional del Trabajo, (1993), *Seguridad social en las Américas: cuestiones y opciones*, (Reunión tripartita de expertos en seguridad social de las Américas, México D.F., octubre de 1993, Documento de Trabajo elaborado por el Departamento de Seguridad Social, Ginebra.
- (1958), *Introducción a la seguridad social*, Ginebra, (3.ª ed. revisada, 1984).
- ORTÚZAR, Pablo, (1988), "El déficit previsional: recuento y perspectivas", en Sergio Baeza y Rodrigo Manubens (eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, noviembre, págs. 105-128.
- OTTING, Albrecht, (1993), "Las normas internacionales del trabajo, marco de referencia de la seguridad social", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 112, N° 3, Ginebra, págs. 369-378.
- PETERSEN, HansGeorg, (1986), Capítulo I: "Zur ökonomischen Theorie der Alterssicherung", en *Theorie und Praxis der Alterssicherung: Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*, "Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr.6", Justus-Liebig-Universität Giessen, Giessen, págs. 1-43.
- PIÑERA, José, (1981), "Discurso del Ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera Echeñique, con motivo de la aprobación de la reforma previsional", en *La reforma previsional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, mayo, págs. 7-22.
- RAMÍREZ, Apolonia, (1992), *Conceptos de Previsión y Seguridad Social*, "Serie AFP - nuevo sistema previsional en Chile, Cartilla N°1", Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago.
- ROZAS, Patricio y MARÍN, Gustavo, (1989), *Privatizaciones en Chile: de la normalización del "área rara" a la ley del Estado empresario*, "Documento de Trabajo N° 24", PRIES-CONOSUR, Santiago, septiembre.
- RUIZTAGLE, Jaime, (1988), *La seguridad social en Chile. Realidad actual y propuestas alternativas*, PET, diciembre.
- (1994), "La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile", en RuizTagle y Velásquez (eds.), *Economía y trabajo en Chile. 1993-1994. 4º informe anual*, Programa de Economía del Trabajo PET, Santiago, págs. 35-54.
- SCHKOLNIK, María, (1993), "Políticas sociales en Chile: Necesidades de investigación", en Mario Torres (redactor), *Investigación en política social: Propuestas para una agenda futura*, IDRC, Ottawa, septiembre, págs. 137-154.
- STIGLITZ, J.E., (1988), Capítulo 17: "Quién paga realmente los impuestos: su incidencia", en *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, págs. 463-491.
- VALDÉS, Salvador y CIFUENTES, Rodrigo, (1990), *Previsión obligatoria para la vejez y crecimiento económico*, "Documento de Trabajo N° 131", Universidad Católica de Chile, Santiago, noviembre.
- WAGNER, Gert, (1991), "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada", en *Estudios de Economía*, Vol. 18, N°1, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, Junio, págs. 339-351.
- YAÑEZ, José, (1982), *El rol del gobierno en una economía de mercado*, Documento Serie Docente N° 41", Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Santiago.

*Publicaciones estadísticas, textos legales  
y otras fuentes de información de aparición periódica*

Banco Central de Chile:

Boletín Mensual del Banco Central de Chile, varios números.  
*Memoria Anual del Banco Central de Chile*, varios años.  
 Contraloría General de la República, *Informe de Gestión Financiera*,  
 varios números.  
 Decreto Ley 3.500; 3.501; 3.502; y otras leyes modificatorias.  
*Ley de Presupuesto*, años 1989 a 1993.  
 Superintendencia de AFP, *Boletín Estadístico*, varios números.  
 Superintendencia de Seguridad Social:  
*Estadísticas de Seguridad Social*, varios años.  
*Costo de la Seguridad Social*, varios años.  
 Tesorería General de la República, *Informe Financiero del Tesoro*,  
 varios años.  
*Prensa diaria*  
*El Mercurio*, varios números de los años 1990 a 1993.  
*El Diario*, varios números de los años 1990 a 1993.  
*Revista Estrategia*, varios números de los años 1990 a 1993.



## Crónica de una reforma sin terminar

### Miguel Pressburger

Abogado, coordinador del Instituto de Apoyo Jurídico Popular,  
 Rio de Janeiro, Brasil  
 Traducción: Ana María Urbina

I. En pleno viraje hacia el siglo XXI, en que la humanidad no logra siquiera seguir los constantes progresos tecnológicos y científicos, aparentemente es un contrasentido el tratamiento de la reforma agraria como una cuestión de actualidad y no sólo como una preocupación de la investigación histórica.

Sin embargo, para amplias capas de la población del planeta este asunto aún está presente y con tal fuerza que -y aquí puede parecer que se trata de otro arcaísmo- es propulsor de insurrecciones, mientras que otros temas sociales no lo son, o ya no lo son.

Las clases sociales cuya sobrevivencia, inclusive física, depende de la posesión y uso de la tierra dejaron impresas sus marcas en toda la historia de la humanidad, en una codificación tal, que su fuerza y vitalidad inesperadamente resurgen y perturban los planes, proyectos, programas y pactos.

*Jacques de Ile-de-France; nu-pieds, normandos; bonnets rouges, bretones; croquants y camisards de los siglos XVI y XVII... Guerras campesinas en la Alemania del siglo XVI..., sublevaciones en toda Europa Oriental y en Rusia, el gesto del cosaco Bolotnikov en el siguiente siglo..., Boulavine, Pougacev, también en Rusia... La historia del mundo es, en primer lugar, la historia de las incesantes luchas campesinas contra el orden de los señores y contra los Estados autocráticos.*

Rusia, México, China, Cuba, Vietnam, Argelia, Guinea Bissau... En este siglo XX, no hubo ninguna revolución, ningún movimiento de liberación, que no fuese antes que todo, obra de los campesinos.

[...]

Pero si, en la época del imperialismo, ninguna revolución fue hecha sin los campesinos y si ellos son, esencialmente, una clase no revolucionaria, ¿de dónde vinieron las pasadas revoluciones y dónde estarán las revoluciones futuras?<sup>1</sup>

Un participante mexicano del seminario "Promoción Integral de los Derechos Humanos" (realizado por ILSA en Cartagena de Indias, en junio de 1994) dijo que la primera revolución del siglo fue la mexicana y que, probablemente también, es la mexicana la última revolución del siglo XX.

Sin contar con eventuales figuras retóricas, inmediatamente llamó la atención el hecho de que aquí se trataba de revoluciones campesinas, y si todas no eran campesinas, por lo menos en la mayor parte de las revueltas, insurrecciones, movimientos sociales y revoluciones latinoamericanas, el campesinado buscó desesperadamente, sin que lo lograra a su pesar, una reforma duradera en la propiedad territorial.

La reforma agraria -y aquí repetimos, ya en el umbral del siglo XXI-, de una u otra forma, permanece en la pauta de los movimientos, de los partidos, de los gobiernos, de los legisladores, prácticamente en toda América Latina.

Las luchas de los campesinos en América Latina -y en especial de los indios- por el respeto de sus derechos comunitarios constituyen, en el fondo, una lucha por la conservación de su identidad frente a la "civilización" de la modernidad que ferozmente trata de despojarlos de todo. El conservar su identidad, su derecho a ser ellos mismos, implica que conserven los dos elementos que requieren para ello: la tierra y la comunidad.

[...]

El subcomandante Marcos, en entrevista concedida a *La Jornada* explicó que el EZLN había nacido como grupo de autodefensa para enfrentar a las guardias blancas de los finqueros "que les quitan la tierra y los maltratan". Y expresa que lo que decidió el levantamiento armado, apoyado por las comunidades, fue la reforma al artículo 27 constitucional: "Esas reformas cancelaron toda posibilidad legal de tener tierra, que era lo que finalmente los mantenía como grupo paramilitar de autodefensa".

[...]

En Chiapas no hubo reforma agraria, y con las reformas legales ya no podía haberla.

1 Chantal de Crisenoy, *Lénine face aux Moujiks*, Éditions du Seuil, Paris, 1978. [Traducción del autor de este artículo].

Ya vimos que en la octava demanda del EZLN ante el Estado en las negociaciones de paz, estaba implícito el reclamo del respeto del derecho a la tierra. Su formulación completa es así:

El artículo 27 de la Carta Magna debe respetar el espíritu original de Emiliano Zapata: la tierra es para los indígenas y campesinos que la trabajan, no para los latifundistas.<sup>2</sup>

La lucha por la reforma agraria estuvo siempre muy vinculada a la conservación de una identidad étnica o de clase -o a ambas, como en el caso de la mayoría de los pueblos latinoamericanos de habla castellana- y, precisamente por eso, en especial en sus manifestaciones más concretas, las luchas fueron despreciadas tanto por la derecha como por la izquierda, como si buscaran una restauración reaccionaria.

El discurso de ese desprecio puede asumir configuraciones muy ordinarias y lineales, como por ejemplo en los media brasileros en la época de Canudos o en la Guerra del Cuestionado; puede endilgar una caracterización lasciva, ignorante y primitiva a los revolucionarios mexicanos y a otros latinoamericanos, como lo que se propaló recientemente en Hollywood, el discurso puede venir cargado de una modernizada y tecnificada antirreforma agraria, como en el programa autodenominado socialdemócrata, del partido del actual presidente de Brasil:

Mientras encontramos sectores que utilizan los más modernos patrones tecnológicos, con altas tasas de productividad que generan renta y empleo, y promueven una agricultura sostenida, observamos otras realidades que impulsan la reproducción de la pobreza, con baja productividad e incapacidad para generar empleos, lo mismo que una baja rentabilidad y la degradación ambiental. Esta realidad coloca a dichos sectores al margen del mercado o los incapacita para producir una renta.<sup>3</sup>

¿Reproducción de la postura del colonizador frente al colonizado? Aquel "otro" que, aun con conformaciones humanas, no es cierto que sea portador de un alma (a pesar de exacerbadas discusiones de los doctos en el asunto), con lo cual es eliminado sin mayores consideraciones ético-teológicas. Sólo que ahora, el "otro" que parece tan humano a pesar de lo "diferente", no acumuló un alma capitalista y por eso no debe tener ninguna, pretende ocupar un espacio precioso en la tierra y en la sociedad.

2 Jesús Antonio de la Torre Rangel, "Puntos para el diálogo. La insurrección del EZLN y la juridicidad", en *Revista de Investigaciones Jurídicas* 18, México, 1994.

3 José Eli da Veiga, en "La agricultura según FMC", *Folha de São Paulo*, 13 de septiembre de 1994.

Entonces es válido que sus pretensiones, y/o su propia existencia individual o como clase, sean removidas por cualquier medio eficaz, en holocausto al progreso; aquel progreso del que él no puede participar ni como consumidor ni como productor en escala.

- III. La renta de la tierra no surge con el capitalismo. En verdad, de forma independiente al régimen jurídico históricamente vigente, el propietario agrario siempre cobró una renta por el simple hecho de ser propietario. Lo que surge con el capitalismo es la ganancia, objetivo perseguido con constancia, haciendo que la propiedad del agro capitalista cobre un tributo impersonal que recae de manera indistinta sobre el conjunto de la sociedad. Este régimen de propiedad agraria creó notables contradicciones que tuvo que resolver la ficción jurídica, atribuyendo a esta propiedad la misma esencia inherente a cualquier propiedad mueble e inmueble, tomada en abstracto.

De otra parte, la propiedad territorial, por más irracional que sea, por el simple hecho de constituirse, a la par de cobrar un tributo a toda la sociedad, atribuyó al propietario un poder específico, no sólo dentro de los límites geográficos del dominio sino de forma mucho más amplia:

Por medio de esta renta, una parte de la sociedad impone a la otra un tributo por el derecho a poder habitar la tierra, ya que la propiedad territorial lleva implícito en términos generales el derecho del propietario a explotar el planeta, las entrañas de la tierra, el aire y, por tanto, la conservación y el desarrollo de la vida misma.<sup>4</sup>

Y más en la introducción de la Sexta Sección de la misma obra:

La propiedad territorial presupone el monopolio de ciertas porciones del planeta como esferas privativas de su voluntad privada, con exclusión de todos los demás. Partiendo de esto, se trata de explotar el valor económico, es decir, de valorizar este monopolio a base de la producción capitalista.

La históricamente contradictoria relación entre los propietarios de la tierra y los capitalistas, fue resuelta por medio de otro eficaz instrumento jurídico: la reforma agraria, que significó ni más ni menos la quiebra, por medios legislativos, del monopolio señorial y de la jerarquía clerical.

Sin embargo se debe subrayar que existió y, de cierta forma, continúa existiendo una evidente discrepancia entre la reforma agraria y la lucha por la tierra. Esta última, en el lenguaje de los campesinos y de los indios, es la búsqueda de

4 Karl Marx, *El Capital*, t. III, Sección Sexta, Capítulo XLVI, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

la tierra que existe en abundancia, pero de la cual ellos están excluidos sin importar cuán necesaria sea para la atención de sus necesidades y las del conjunto de la sociedad.

La reforma agraria, en términos clásicos, es la traducción que se hace al lenguaje legal del Estado, del pacto entre las clases dominantes que garantiza la defensa política de la forma de propiedad existente. En esos términos, sólo existe la necesidad de la reforma agraria si es una cuestión de capital, un estorbo que el capital debe remover para reproducirse.

El caso latinoamericano de un modo general, y particularmente el brasilero, fue y continúa siendo diferente al modelo clásico; en consecuencia, sus efectos sociales también lo son. Mientras que la revolución burguesa promovió la escisión entre la propiedad de la tierra y el capital, aquí, por el contrario, se dio la unión. Si el capitalista se hace propietario de la tierra o si el propietario se hace empresario rural, eso no elimina la contradicción. Al contrario, desfigura el papel del capitalista, que pasa a apostar en dos cosas al mismo tiempo: en la ganancia extraída de la producción y en la renta agraria.

- III. Por eso, ante la crueldad de las relaciones sociales impuestas por las elites brasileñas y latinoamericanas, la conquista de la tierra y, consecuentemente, la conquista de los derechos fundamentales y la implantación de la democracia<sup>5</sup> es responsabilidad de los trabajadores urbanos y rurales organizados, ya que nada amenaza los privilegios y la sobrevivencia de las clases dominantes a tal punto que ellas, por voluntad propia, se vean compelidas a promover reformas estructurales en el régimen vigente de propiedad.

Dicho de otra forma, y repitiendo lo dicho por Martins (obra citada), "la historia de la sociedad brasileña [y aquí agregamos, latinoamericana] ha sido una historia sin terminar, una historia que no se concluye, una historia que no llega

5 La propiedad latifundista de la tierra se propone como sólida base de una orientación social y política que frena, firmemente, las posibilidades de transformación social profunda y de democratización del país. Es un serio error suponer, como lo hacen muchos, que la cuestión agraria debe ser aislada del conjunto de los procesos sociales e históricos de los que es mediadora, para que como fragmento de un aislamiento artificial sea analizada como mero problema social, circunscrito a algunas regiones y a algunos grupos sociales. En verdad, la cuestión agraria engulle todo y a todos, a quien sabe y a quien no sabe, a quienes ven y a quienes no ven, a quien quiere y a quien no quiere. (José de Souza Martins, *O Poder do Atraso. Ensaios de Sociologia da História Lenta*. Editora Hucitec, São Paulo. 1994).



al fin de períodos definidos, de transformaciones que finalizan. No es una historia que se hace. Es una historia siempre por hacer".

Y en esta historia siempre por hacer mal que mal, se está haciendo con ritmos y direcciones que tal vez escapan a la voluntad de los agentes y al entendimiento de los analistas, se está construyendo un *progreso*: progreso que no transcurre fuera de lo planeado, proyectado, programado por las clases dominantes, pero sí de los pactos a los que ésta se ve obligada ante los impases que enfrenta por la ocupación de tierras y otros movimientos campesinos e indígenas.

Aunque lenta, esta historia va a dar un nuevo sentido, más allá del profano, a la sacralización de la propiedad agraria, ya sea en Chiapas o en el Cabo del Paranapanema, entre otros, donde todo el poderío del Estado viene, en pie de igualdad, a negociar con campesinos (e indios) desarmados y harapientos.

## Nuevas formas de violación a los derechos humanos en el contexto urbano del Brasil<sup>1</sup>

---

**Rosana Heringer**

Socióloga, investigadora del Ibase, máster en sociología del instituto UPERJ de Río de Janeiro, Brasil.  
Traducción: Ana María Urbina

---

El proceso de democratización creciente por el cual pasó Brasil, similar al de otros países de América Latina, trajo a todos aquellos que estaban comprometidos en la defensa de los derechos humanos, nuevas tareas y nuevas inquietudes. En un período de intensa represión política, con la marca de la dictadura militar, hablar de garantías y protección a los derechos humanos se reducía muchas veces a garantizar los derechos individuales básicos (libertad de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, entre otros) de aquellos que luchaban por amplias conquistas sociales y políticas.

Había un conjunto de cambios que se intentaban alcanzar en el ámbito de los derechos políticos específicos, tales como la realización de elecciones libres y directas, la libertad de organización partidista, la autonomía e independencia de los poderes, es decir, un conjunto de medidas contenidas en cualquier cartilla liberal.

En Brasil -pasados diez años de la primera transferencia del poder a los civiles, hecha en el marco de una transición política lenta y gradual y sin el correspondiente respaldo y participación popular- es posible contabilizar

---

1 Artículo elaborado como parte del proyecto coordinado por ILSA: "Promoción integral de los derechos humanos en América Latina - Acción coordinada de las ONG".

innumerables avances en relación con muchos de los derechos antes mencionados.

Respecto a las reglas del juego político, por ejemplo, Brasil fue escenario en la última década de reformas sustantivas en el sistema partidista y electoral. A pesar de muchas fallas que aún existen, y que han sido señaladas de forma exhaustiva después de las últimas elecciones presidenciales, el propio carácter universal de estos comicios y su realización son hechos que marcan, si se comparan con el Brasil de 1984.

Otro aspecto que vale la pena subrayar en términos de los avances ocurridos y relacionados con la garantía y protección de los derechos individuales y colectivos en Brasil, es sin duda la reorganización legal que resultó de la promulgación de la Constitución de 1988.

Si por un lado esta ley representa el resultado del debate ideológico polarizado que dominó en la política brasileña de los últimos años, permitió al mismo tiempo el mantenimiento y también la ampliación de innumerables derechos individuales y, sobre todo, sociales, arrancados de los sectores políticos más conservadores a través de una intensa movilización popular y de un gran trabajo de presión política.

La democratización política y la reorganización institucional y legal por las que pasó el país en esta década no fueron suficientes, sin embargo, para promover el efectivo respeto a los derechos humanos de los brasileños. La historia de los últimos diez años fue también la historia de innumerables episodios trágicos y de procesos sociales perversos que colocaron a Brasil en los titulares de los medios de comunicación internacionales, como uno de los campeones en las violaciones a los derechos humanos en el mundo.

Aunque muchas veces parezca que suceden dos procesos distintos, como paralelos que no se encuentran, es imposible hablar de un Brasil democrático y moderno, y de un Brasil del enjuiciamiento al ex presidente Collor, sin remontarnos necesariamente al Brasil de los treinta millones de miserables, al Brasil que tiene hambre, que no va a la escuela y que muere en la fila de los hospitales públicos, al Brasil de los niños de la calle asesinados en La Candelaria, de la matanza de 21 personas en el barrio marginal Vigário Geral y de los 111 presos muertos por la policía militar en San Pablo.

Aquí, nuestra propuesta es discutir sobre este dilema e intentar mostrar cómo, según nuestro punto de vista, episodios como éstos que hacen evidente una situación límite de violación a los derechos humanos en Brasil, son en verdad fenómenos articulados con un proceso en curso más amplio de modernización conservadora dentro de la sociedad brasileña,

que tiene en la exclusión de amplios sectores sociales una de las bases de su viabilidad.

Hablar respecto a los derechos humanos en el contexto urbano del Brasil de 1994, significa hablar de temas que no son nuevos en la reflexión de la humanidad sobre sí misma, comunes a muchos pensadores, entre los cuales está H. Arendt: la necesidad de respeto y reconocimiento del otro, de la tolerancia y la convivencia con las diferencias, de la construcción de la ciudadanía como condición de lo humano.

### ¿Qué es el Brasil urbano?

Según el censo demográfico de 1991, de los cerca de 146 millones de brasileños censados entonces, 75% viven en áreas urbanas. Aunque la definición de zona urbana sea en sí misma objeto de polémica, en la medida en que cada municipio tiene autonomía para definir su propio perímetro urbano, la urbanización masiva del país es indiscutible cuando sabemos, por el mismo censo, que sólo las nueve mayores regiones metropolitanas del país concentran cerca del 30% del total de la población. Por eso se puede verificar que, más allá de la urbanización, Brasil vivió un intenso proceso de *metropolización* reciente.

Junto con este proceso, es inevitable tener en cuenta que es justamente en las metrópolis donde se manifiestan de manera más aguda las desigualdades de la renta, la riqueza y el poder. Según afirma Rocha (1994):

La pobreza tiene un fuerte componente regional, con proporciones más elevadas en el norte y el nordeste, y una reducción en dirección al sur. En Recife y en las áreas rurales del nordeste, la proporción de pobres corresponde a casi el 50% de la población. Por otro lado, la incidencia de la pobreza en Brasil es mucho más elevada en las áreas rurales (39%), aunque en San Pablo y en Río de Janeiro, las regiones más urbanizadas del país, la pobreza pase a ser un fenómeno más identificable con lo metropolitano. *Para el país como un todo, en función de la urbanización, más de dos tercios de los pobres son pobres urbanos (metropolitanos o no metropolitanos).*

También es importante registrar que en las grandes áreas metropolitanas, la atención a las necesidades básicas relacionadas con los grupos o colectivos humanos, tales como los servicios de saneamiento y salud, tiende a quedar comprometida por la gran concentración de la población. Al mismo tiempo, el ritmo de vida en las grandes ciudades propicia la fragilidad de los vínculos familiares y comunitarios que muchas veces sirven como factores de cohesión en el contexto rural y/o de pequeños municipios. Todos estos factores tienden a hacer muy precarias las condiciones de la vida urbana y, en especial, metropolitana en Brasil.

Respecto a la proporción de pobres en el conjunto de la población brasileña, siguiendo el criterio de la renta asociado al acceso a los bienes y servicios, recientes estudios muestran que no hubo un crecimiento evidente en la última década. Entre tanto, si no salta a la vista el aumento de la pobreza absoluta, choca la expansión de la pobreza relativa, es decir, la desigualdad de la renta. La enorme concentración de la renta que ya existía en la sociedad brasileña se agravó aún más en los últimos años, llegando a una proporción en la que la renta de los más ricos es 27 veces mayor que la de los más pobres.

Estas terribles desigualdades sociales, asociadas al modelo de desarrollo adoptado y agravadas por la crisis económica y la aceleración inflacionaria, no fueron compensadas lo suficiente ni por las inversiones públicas en el área social ni por acciones privadas o del campo gubernamental capaces de reconducir los efectos perversos de la concentración de la renta. Al contrario, el Estado brasileño, presionado desde el exterior para absorber su déficit, redujo de forma drástica los gastos públicos a lo largo de los últimos años.

Marcado por esta escasez de recursos para la inversión, no se puede por eso atribuir sólo a estas limitaciones financieras la incapacidad del Estado para atender las necesidades crecientes de una población del tamaño del Brasil.

El Estado brasileño, tanto a nivel federal como estatal y local, tiene problemas crónicos que hacen difícil la organización eficaz de políticas en el área social: excesiva burocracia, mala colocación de recursos, clientelismo, corrupción.

Este cuadro, donde la falta de atención de las necesidades básicas de la población sea por la transferencia de la renta o por acceso a los servicios, explica en gran parte el clima de insatisfacción y desánimo en que vive gran parte de la población brasileña. Las conquistas de la democracia formal pierden fuerza y se diluyen ante los acontecimientos diarios que ponen al desnudo la fragilidad y un carácter tan excluyente de esta sociedad.

### **Las distintas caras de la exclusión**

El desarrollo capitalista brasileño ha producido una sociedad muy desigual y jerarquizada, aun entre aquellos insertados de manera formal en su circuito productivo. Por eso, la pertenencia al campo formal no garantiza, al menos a corto o mediano plazo, la inclusión de vastos segmentos de la población trabajadora a los bienes de consumo que definirían, en una concepción con predominancia económica, la inclusión.

Por otro lado este desarrollo se hizo, a partir de los años cincuenta, conjugando la industrialización con un proceso de crecimiento de la oferta de mano de obra. Hoy sucede que, con la llegada de nuevas tecnologías al proceso producti-

vo y su alianza a un cuadro donde la eficiencia es dada sólo porque se maximiza la productividad en detrimento de la función social del trabajo, esta oferta de mano de obra -que se caracterizaba como un ejército industrial de reserva- se viene transformando en un excedente estructural de mano de obra. Vale la pena anotar que éste es un fenómeno que se observa a nivel internacional.

Así, se tiene la confluencia de dos obstáculos para la inclusión dentro del marco exclusivamente económico: de un lado, un circuito productivo formal que es incapaz de incluir en la esfera del consumo gran parte de los que participan de él y, de otro, la presencia en este circuito de nuevas tecnologías que con frecuencia prescinden del trabajo.

En este cuadro, el escenario que se presenta a mediano y largo plazo es el de una sociedad de desempleo estructural con aumento de la informalidad. En ésta, la pobreza parece sin solución, pues la contradicción entre el vínculo con el empleador como condición privilegiada de acceso al consumo y a algunos derechos sociales, como la seguridad social, y el proceso productivo que tiende a absorber cada vez más a una cantidad menor de mano de obra, estará presente siempre. El horizonte de esta opción es el mantenimiento de programas sociales de compensación, que buscan mantener la "cuestión social" en niveles que no sean ruinosos. La reversión del cuadro de exclusión social no está puesto aquí como parte del proyecto político, sino que tiende a tratarse como un constreñimiento funcional que se debe calcular a niveles soportables.

Más allá de la dimensión económica, la exclusión también debe entenderse, por un lado, a partir de la desvalorización de los individuos o del conjunto de individuos desde el punto de vista de actores políticos y, por otro, a partir de la representación social negativa que los otros segmentos de la sociedad pasan a tener de estos individuos o grupos. En este caso, muchas veces importa menos si los individuos se encuentran en una franja determinada del ingreso o si tienen una aprobación laboral firmada pero, claro está, si vive en un barrio marginal, si frecuenta determinadas áreas para la diversión, si tiene determinado color de piel.

Por ejemplo, hay grupos sociales en Brasil formalmente insertados en el circuito económico pero excluidos del acceso a los bienes simbólicos y culturales, para no hablar de los derechos ya dados de forma constitucional y universal, como la educación y la salud. Por eso son frágiles en sus recursos políticos para transformar esta realidad. En esta situación están muchos trabajadores que poseen la aprobación laboral firmada y que, no obstante, están sujetos a la precariedad de los servicios públicos y a la restricción del acceso a los

bienes simbólicos y a los recursos políticos que caracterizan la condición de ciudadano.

Al final, la exclusión social puede ser definida como la manera por la cual convive una pequeña parte de la población que tiene acceso a la renta nacional, al consumo, a los servicios y bienes culturales con una gran mayoría, que se encuentra privada de estos bienes materiales y simbólicos. Socialmente son excluidos aquellos que, impedidos de manera estructural de tener acceso a estos bienes, construyen una identidad individual y colectiva basada en esta imposibilidad de acceso y, en relación con los cuales, por lo general, se construye una imagen negativa y llena de prejuicios, asociada a determinados atributos sociales, raciales y culturales.

Mientras esta separación entre segmentos sociales esbozada aquí se limite al acceso diferenciado del consumo, se estaría ante una sociedad desigual. Este cuadro se agrava cuando estos grupos discriminados y excluidos económica e históricamente pasan a ser no sólo desvalorizados en el campo social, sino también considerados indeseables, superfluos y desechables. Estas motivaciones llevan en la sociedad brasileña a prácticas segregacionistas y, en muchos casos, violentas, materializando la imposibilidad de una convivencia con la diferencia y la diversidad.

Los criterios de definición de los excluidos, sujetos o personas vulnerables a alguna práctica violenta, se concreta en la definición de subgrupos específicos. En un momento determinado pueden ser los habitantes de un barrio marginal establecido o de un suburbio, los presos, las prostitutas, los homosexuales, los niños de la calle, los jóvenes pobres que frecuentan reuniones de bailes *funk*, entre otros.

A raíz de la existencia de concepciones y prácticas que prejuzgan y son violentas con estos grupos, entre otros, se llega a una triste constatación: la sociedad brasileña es tan excluyente que llega al punto de convivir, a no sentirse indignada, a ser complaciente, cómplice y hasta a legitimar prácticas de carácter extrajudicial y violento para la solución de los conflictos, lo mismo que la falta de respeto hacia las diferencias, como es el caso de la situación límite del exterminio. Se trata de una práctica específica y extrema de exclusión: la eliminación física legitimada por parte de la sociedad, de personas indeseables, "desechables", sin valor y que tampoco producen, no son consumidores, ni actores políticos y, en última instancia, ni se consideran seres humanos.

**Haití está aquí** Hace poco, una canción del famoso compositor Caetano Veloso expresó en unos duros versos este sentimiento de indignación ante las atrocidades que suceden en Brasil cuando se trata de

la inmensa mayoría de la población excluida social y culturalmente. Esa canción dice: "No importa nada... nadie es ciudadano... Haití está aquí".

Acontecimientos recientes, que tuvieron repercusión nacional e internacional, ilustran de forma macabra situaciones límite en que el primer derecho básico, es decir el derecho a la vida, fue violado y, además de eso, representan de manera simbólica la carga de prejuicios con que los pobres, no blancos, habitantes de la periferia de las grandes ciudades, son potencialmente tratados.

Estos tres sucesos son ejemplares y merecen rápida descripción: hablamos aquí de tres masacres que quedaron bautizadas como "Carandiru", "La Candelaria" y "Vigário Geral", ocurridas en los últimos dos años.

Carandiru: Eran las vísperas de las elecciones municipales. El 3 de octubre de 1992, 111 presos fueron asesinados por la policía militar del Estado, en una acción destinada a poner fin a un conflicto entre los presos de un pabellón del Sector de Detención, de la cárcel de Carandiru, en San Pablo. Cerca de trescientos hombres invadieron el edificio y, en nombre del "cumplimiento del orden", ametrallaron a quemarropa a los presos: a veces a todos en una misma celda o, entonces, a los que con angustia caían al bajar por una escalera cubierta de aceite, entre otras atrocidades.

La Candelaria: En la noche del 23 de julio de 1993, ocho niños que dormían en las calles del centro de Río de Janeiro frente a la iglesia de La Candelaria, fueron asesinados por varios hombres que después fueron identificados en su mayoría como policías. Los asesinos alegaron que cometieron el crimen porque los niños molestaban a los comerciantes locales y, precisamente, aquel día, habían apedreado una patrulla policial.

Vigário Geral: En represalia por el asesinato de cuatro policías a manos de narcotraficantes, ocurrido días antes, un grupo de policías invadió el barrio marginal Vigário Geral (Río de Janeiro), la noche del 29 de agosto de 1993: cortó la luz y las comunicaciones, penetró en varias casas y asesinó a 21 personas que no tenían ninguna relación con el tráfico de drogas.

Estos casos ¿qué tienen en común? ¿Qué muestran para comprender mejor a la sociedad brasileña en lo que ella tiene de más perverso e intolerante?

En los tres casos nos llama la atención la participación de la policía (civil y militar) como responsable por los crímenes: sea en el papel de garantes de la ley, reprimiendo una rebelión en la cárcel, sea como agentes del "crimen en uniforme" en beneficio de ellos mismos o de otros grupos, los funcionarios públicos encargados de la seguridad de la pobla-

ción aparecen aquí como ejecutores de homicidios con refinamientos violentos.

Nuestra intención no es atribuir, de manera simple, el clima de violencia e inseguridad en las grandes ciudades brasileñas sólo a los crímenes cometidos por la policía. Sabemos que la violencia urbana está asociada tanto al pequeño crimen común, a los hurtos y robos, como a tantas formas del crimen organizado, en especial al comercio ilegal de drogas. Así, cuando estos crímenes los cometen policías -y vale la pena decir que son muchos más que los tres que pusimos aquí como ejemplo- son puestos como paradigmas en la medida en que revelan la inversión de la propia noción de seguridad pública. Como afirma el jurista y diputado Hélio Bicudo: "Basta recordar lo que debe ser obvio: mientras la población continúe temiendo a la policía y desconfiando en la acción de la justicia, es la seguridad de la sociedad en su conjunto la que está en juego".

Otro aspecto en común, en relación a los tres crímenes explicados antes, es el hecho de que en ellos son afectados grupos sociales muy vulnerables, pertenecientes a los sectores más pobres de la población. Aquí resurge la creencia, por parte de los órganos de seguridad y con la complacencia de buena parte de la sociedad, del viejo mito de las clases peligrosas.

Autor de crímenes o no, el pobre debe ser considerado sospechoso hasta que se pruebe lo contrario. El problema es que a veces no hay oportunidad ni tiempo para probarlo. Entre las víctimas de La Candelaria y Vigário Geral había varias personas sin antecedentes criminales, por lo tanto el hecho de estar allí las hizo blanco de esa acción violenta, de limpieza o de venganza. Aun en el caso del presidio de San Pablo, un gran número de los detenidos era bastante joven y estaba cumpliendo su primera pena por haber realizado delitos menores como hurto y robo. Esto no produjo ninguna diferencia.

Por último, una reflexión sobre algo que aún no se ha dicho: ¿cuáles fueron las consecuencias concretas de castigo a los responsables de estos crímenes? Sin detallar los procesos investigativos de cada uno, el hecho es que no hubo hasta el momento un castigo ejemplar en ninguno de estos casos. Sea por la acción corporativa de la policía en el juicio de sus propios crímenes, por las deficiencias de la justicia y, hasta por el desinterés de la mayoría de la población en seguir el desarrollo de estos sucesos, el hecho es que queda mucho por hacer respecto al castigo de los responsables.

### **Violencia y seguridad: desafío para la democracia y los derechos humanos**

La discusión sobre el tema de la seguridad pública, incluido el sistema penitenciario, muy rara vez merece la atención de los sectores responsables de la elaboración de propuestas políticas públicas: partidos políticos de todos los matices ideológicos, técnicos gubernamentales, científicos sociales, movimientos populares. Cuando sucede esto, la reflexión que surge se polariza con facilidad en el binomio: represión e interpretación estructural de las causas de la criminalidad, quedando poco espacio entre estas dos vertientes para una reflexión más profunda y localizada en el interior de los mecanismos existentes de la seguridad pública y la forma de perfeccionarlos.

Con frecuencia, el tema "seguridad" no es objeto de un debate serio que cubra planificación, ejecución y gestión de políticas a más largo plazo. Es común que los debates entorno a este tema queden restringidos al tratamiento dado por los medios de comunicación, en general pobre, o a la posición -la mayoría de las veces corporativa- de los actores que están más directamente envueltos en la discusión: funcionarios de los órganos de seguridad y de la justicia.

Por otro lado, la seguridad pública consiste en una situación en la que se preserva la convivencia social, garantizando los derechos y las obligaciones a todos. Es necesario que la cuestión de la seguridad sea discutida y asumida como tarea y responsabilidad de todos, y que el combate a la criminalidad sea insertado en un contexto más amplio e importante de protección a la población.

Al tener una mayor visión sobre la criminalidad -en las calles y en la televisión-, agravada por el aumento de policías infractores, criminales de cuello blanco impunes y masacres que ocurren casi todas las semanas, esa situación exige una respuesta rápida tanto del Estado como de la sociedad.

La participación casi constante de policías en actividades criminales, hace que el Estado termine por realizar al mismo tiempo dos prácticas que afectan a la sociedad civil: la primera consiste en no cumplir con su deber de ser garante de la seguridad y de los derechos de los ciudadanos, haciendo posible que en ese vacío se desarrolle el "mundo del crimen". La otra es aquella en la que se hace "reclutador especializado" de agentes para el crimen, usando y abusando de todos los conocimientos de la "policía" y de la propia infraestructura pública.

Lo que se pide en materia de seguridad pública son medios más eficientes para que el "sistema de policía" pueda cumplir su finalidad y acciones concretas de corto y mediano plazo. Todo el sistema de seguridad pública tiene que ser pensado de nuevo y, al mismo tiempo, se tienen que tomar medidas energéticas e inmediatas para responder al conjunto de causas y efectos de la violencia.

A partir de estas consideraciones, sería recomendable una planificación de la actuación policial, dirigida al combate y a la prevención de la criminalidad. Sin embargo, lo que parece es que no hay este tipo de planificación. Las decisiones sobre la actuación de los órganos de seguridad pública parece que, en general, se toman como tópicos, o muchas veces como soluciones de emergencia ante situaciones límite como muestran las discusiones de "reformas", después de hechos como la masacre de Carandiru o las carnicerías de La Candelaria y Vigário Geral.

Empero, la cuestión que interesa es que las medidas necesarias para una efectiva reforma del sistema de seguridad y también de la justicia criminal, serán tomadas con mucha dificultad a corto plazo. Claro está que siempre se pueden proponer medidas de mayor control y fiscalización de la actividad policial. Mientras tanto, la situación reciente no deja dudas de que hoy se requieren cambios de carácter más estructural. La seguridad de la población debe dejar de tratarse como un problema localizado, ya que se debe volver tan importante como las otras áreas de la acción estatal.

Una política de seguridad pública, basada en valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos, debe tener como punto de partida la convicción de que es posible que los órganos de seguridad mantengan el orden público sin el uso de medios violentos. Más que eso, es necesario que se cree una cultura de la pacificación, que permita a la sociedad la solución de los distintos y diversos conflictos a través de medios no violentos.

Por un lado, esto significa la adopción de medidas específicas, destinadas al combate de determinados tipos de delitos -el tráfico de drogas aparece ahí como el ejemplo más contundente- y, por otro, estrategias de combate a la criminalidad que busquen sobre todo la protección de la población civil, evitando que las comunidades pobres que son escenario frecuente de estas acciones represivas, sean blanco de la violencia tanto de grupos privados (traficantes, cazafortunas, etc.), como de la arbitrariedad policial.

Así, identificamos las cuestiones relacionadas con la política de la seguridad pública como un gran desafío para las organizaciones brasileñas, envueltas en la defensa de los derechos humanos. Se hace fundamental una acción no sólo de denuncia sino también de propuestas en esta área para que el tema, inclusive, se deje de ver con interés sólo para los grupos corporativos envueltos de manera directa en su ejecución: los órganos de administración de la justicia.

Teniendo en cuenta estas proposiciones, son necesarias algunas medidas para las reformas de mediano plazo en

el ámbito de la seguridad pública, tales como la fiscalización y el perfeccionamiento de la actividad policial, el combate a la corrupción en todos los niveles de la administración de justicia, la revisión de las atribuciones de la justicia militar, la unificación de las policías civil y militar, la desmilitarización de las policías militares y el establecimiento de estrategias efectivas para el combate al narcotráfico.

Aunque no sea posible desarrollar cada uno de estos aspectos en este espacio, este último punto requiere un comentario específico.

A partir de la identificación del comercio ilegal de drogas como uno de los principales causantes de las acciones criminales actuales en las grandes ciudades brasileñas, es posible esperar que este tema sea tratado por el conjunto de la sociedad con mayor profundidad y menos hipocresía. Hay que incluir en la agenda del debate político la cuestión del tráfico de drogas y del crimen organizado como amenazas al orden democrático. Es necesario que la sociedad considere inclusive la posibilidad de legalización del consumo de algunos tipos de drogas como medida para combatir el conflicto armado entre el crimen organizado y las policías, donde casi siempre la población civil de las comunidades pobres es la principal víctima. En ese conflicto es donde nace exactamente la relación promiscua de la corrupción entre policía y traficantes.

Por lo general, se reclama con urgencia la reforma de todo el sistema de administración de la justicia, con el fin de hacerlo más ágil y eficiente que la acción policial preventiva en relación con el sistema penitenciario, pasando por la policía judicial, el Ministerio Público y la justicia criminal. Aún no han sido empleados suficientes esfuerzos para tratar a la justicia penal como un conjunto integrado. Los distintos organismos -policía, Ministerio Público, tribunales, servicios penitenciarios- actúan en gran medida como entidades independientes, preocupadas por tareas específicas y con poca conciencia de la actividad de los demás. La policía realiza su tarea como si allí se agotara toda la actividad represiva y ella no fuera la abastecedora de la materia prima para el funcionamiento del órgano penal judicial.

Es necesario buscar alternativas para salir de la terrible ecuación que combina la violencia de grupos privados -traficantes, grupos de exterminio, seguridad ilegal- con lo peor que existe dentro del aparato policial: el crimen uniformado, la arbitrariedad y la corrupción. Necesitamos enfrentar este desafío, so pena de que los avances democráticos obtenidos por la sociedad brasileña en los últimos años no pasen de "letra muerta".

Sin duda es necesario que la sociedad brasileña tome conciencia y haga esfuerzos para transformar este cuadro de

**Estrategias  
posibles para las  
organizaciones  
que defienden  
los derechos  
humanos**

violencia, conduciendo reformas urgentes dentro del conjunto de la política de seguridad pública del país.

Las organizaciones brasileñas de defensa de los derechos humanos han desarrollado, a lo largo de esta década de democracia formal, una lucha intensa con el propósito de radicalizar la propuesta democrática de la sociedad, haciéndola llegar a los sitios donde aún hay gran resistencia para su puesta en marcha: la universalización de los derechos civiles para el conjunto de la población.

Desde nuestro punto de vista, hay una convicción común entre los defensores de los derechos humanos en Brasil; como afirma Mingardi (1992):

Una verdadera democracia no puede convivir con el irrespeto a la ley, que es la marca registrada de la actividad policial. Una situación en la cual sólo una parte de la población tiene ciudadanía plena, no es una base adecuada para la democracia (...). Mientras existan ciudadanos, con acceso privilegiado a los servicios policiales, (...) estaremos viviendo en una república ambigua: democrática en el nombre y oligárquica de hecho.

Esta convicción, relacionada con la necesidad de denunciar y establecer estrategias dirigidas a la agilización de los casos límite de la violencia, como los mencionados en este texto, en ningún momento deja de tener en cuenta la necesidad de luchar por un modelo de desarrollo más justo, que no practique la exclusión y universalice los ingresos, el consumo y el acceso a los servicios básicos.

Mientras tanto, ante situaciones extremas de violación de los derechos que tienen que ver, inclusive, con las fuerzas policiales estatales, las organizaciones de derechos humanos se deben empeñar en la elaboración de estrategias inmediatas.

Aquí cabe mencionar la iniciativa que resulta de los contactos entre las delegaciones gubernamentales y no gubernamentales de Brasil en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993. De regreso a Brasil, después de la conferencia, las cerca de treinta organizaciones no gubernamentales presentes en aquella reunión mundial participaron en reuniones de trabajo convocadas por el Ministerio de Justicia y tituladas "Agenda común para los derechos humanos", con el propósito de elaborar propuestas de reforma del sistema de protección a los derechos humanos en el país. Tales propuestas formaron un conjunto de medidas presentadas por el Gobierno a la sociedad y que serán discutidas o recibirán aprobación por Congreso Nacional.

Otra reciente iniciativa hizo que varias entidades elaboraran un documento con propuestas de enmienda a la Constitución en áreas como la justicia y la seguridad públicas,

las cuales se presentaron al relator de la revisión constitucional a comienzos de 1994. Estas enmiendas no fueron vistas, ya que el proceso revisor quedó vacío. Sin embargo, las propuestas presentadas allí continúan manteniendo su vigencia en el Congreso a través de propuestas de ley de algunos parlamentarios.

Una valoración realista de la actuación de las organizaciones no gubernamentales en este campo institucional y legal revela que aún queda mucho por avanzar, en términos de presión y articulación.

Mientras tanto cabe manifestar que se trata de un campo de lucha fundamental, si queremos salir de la denuncia hecha sólo al detal y proponer cambios de más largo alcance.

Empero, ninguna de estas medidas será eficaz si los responsables por su organización no pueden contar con el apoyo de claros sectores de la población, que puedan colaborar en la ejecución de estas metas y sostener la legitimidad de las mismas ante aquéllos que sólo recomiendan más represión.

Ahí, desde nuestro punto de vista, se pone un desafío interesante en la medida en que una parte significativa de la población apoya acciones represivas por parte de los órganos de seguridad, aun cuando ellas asumen proporciones catastróficas, como las tragedias aquí citadas.

Por eso justamente ahí se revela otro importante campo de acción para las entidades de derechos humanos, que aún no es ocupado de manera suficiente. Es necesario construir estímulos concretos y exitosos hacia actitudes solidarias por parte de diferentes sectores de la sociedad, una fuerza importante que opere el freno o la reversión de muchas de las justificaciones del fenómeno de la exclusión y de las prácticas criminales, como el exterminio de los niños de la calle o la defensa de la pena de muerte, responsabilizando al conjunto de la sociedad e implicando al Estado en el cambio de este panorama. Es necesario fortalecer la aparición de una cultura de la solidaridad, capaz de contribuir a la superación de todas las formas de prejuicio y exclusión.

La indignación continúa siendo una pieza clave en este rompecabezas. Si no somos capaces de indignarnos, estamos abriendo espacio para que nuevos episodios que se asemejan mucho vuelvan a suceder y para que la vida humana tenga cada vez menos valor en nuestro país.

**Referencias  
bibliográficas**

Mingardi, Guaracy (1992). *Tiras, gansos y truchas: cotidianidad y reforma en la policía civil*. San Pablo, Scritta.

Rocha, Sonia (1994). "Gobierno y pobreza - El desafío de los números". Presentación hecha en el seminario "Gobierno y pobreza", Río de Janeiro, Iuperj/Urbandata & Universidad de Toronto.

## **El Trabajo Femenino en América Latina. Los debates en la década de los noventa**

*Beatriz Bustos y Germán Palacio (comps.),  
Universidad de Guadalajara  
e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales  
Alternativos, ILSA, 1ª ed., 1994.*

---

### **Luz Gabriela Arango**

Socióloga, profesora de la Universidad Nacional de Colombia

---

En un momento en que los discursos dominantes sobre la internacionalización de la economía nos presentan un mundo del trabajo futurista en donde la alta tecnología facilitará la actividad y el desarrollo de empleados calificados, productivos y flexibles, contribuciones como esta compilación, realizada por Beatriz Bustos y Germán Palacio, resultan fundamentales en la medida en que enfocan el reverso oculto y desagradable de la globalización y de sus consecuencias sobre el trabajo y, en particular, sobre el trabajo de las mujeres.

El libro recoge ensayos de 11 autores (nueve autoras y dos autores) latinoamericanos que nos permiten abordar, como lo anuncia el subtítulo del libro, algunos de los principales debates actuales en torno al trabajo de la mujer en América Latina. Quisiera agrupar en cuatro áreas lo que considero son los principales aportes de esta publicación:

En primer lugar se incorpora una discusión global sobre las grandes tendencias en la división internacional del trabajo y las estrategias del capital a nivel mundial, y sus repercusiones sobre las condiciones de empleo para las mujeres, especialmente en la industria.

En segundo lugar se examinan varios ejemplos regionales que ilustran las consecuencias particulares de estas



tendencias en los mercados de trabajo y en las estrategias empresariales de algunos sectores industriales.

En tercer lugar se estudian las unidades domésticas y sus estrategias de sobrevivencia, destacando no solamente su relación con los patrones de inserción laboral de las mujeres, sino también el rol decisivo que han jugado en la respuesta de los trabajadores latinoamericanos de uno y otro sexo ante la crisis. No solamente se reconoce que "la clase obrera tiene dos sexos", según la expresión de Elizabeth Souza Lobo, sino que los trabajadores de sexo masculino también tienen un papel en la familia que repercute sobre las alternativas laborales de uno y otro sexo.

Finalmente se abren algunos interrogantes novedosos para la acción en pro de la equidad de género, desde la elaboración teórica feminista en la sociología del trabajo y desde una reflexión no nostálgica sobre el derecho laboral.

Examinemos un poco más detenidamente estos aportes:

Aunque la mayoría de los ensayos tienen como marco de referencia los procesos de internacionalización y globalización de la economía, la discusión sobre las tendencias generales se encuentra fundamentalmente en los artículos de Helen Safa y de Lourdes Benería, los cuales resultan complementarios en la medida en que el primero analiza el período comprendido entre mediados de la década del setenta y mediados de la década del ochenta, mientras el segundo se refiere a los finales de la década del ochenta y los inicios de los noventa.

El balance de Helen Safa se ubica dentro de algunos interrogantes clásicos sobre la participación de la mujer en el desarrollo y sobre los efectos positivos o negativos de esta inserción para su emancipación. Helen Safa hace un balance sombrío de los efectos del desarrollo sobre las mujeres latinoamericanas: su participación laboral es claramente desventajosa y ha tenido pocas consecuencias en la estructura familiar, conservando relaciones de subordinación en su interior, los hogares con jefatura femenina han aumentado y las mujeres pobres no han ganado autonomía. Las perspectivas de la nueva división internacional del trabajo, que tiende a convertir las economías latinoamericanas en exportadoras de bienes manufacturados, son igualmente negativas para las mujeres. La apertura de empleos para ellas en la industria maquiladora refuerza las características desfavorables del trabajo femenino, inestable y mal remunerado. Ante este panorama desolador, Safa matiza su balance negativo sobre las condiciones objetivas con algunas consideraciones positivas sobre los cambios subjetivos en las mujeres latinoamericanas, obser-

vables en el impacto creciente del feminismo y en los avances en la organización de las mujeres de sectores populares.

Lourdes Benería avanza hacia la década de los noventa para analizar los efectos de la globalización de la economía y la expansión del neoliberalismo sobre el trabajo de la mujer. Hace una presentación general del nuevo orden internacional de los noventa, caracterizado por una creciente movilidad del capital productivo y financiero entre países, facilitada por el desarrollo tecnológico y por los cambios políticos que erosionan el papel económico del Estado-nación.

Este nuevo orden ha generado un aumento de las desigualdades económicas en todos los países con consecuencias particulares para las mujeres. Las nuevas "fábricas globales" y "oficinas globales" han atravesado las fronteras nacionales, desafiando incluso las tradiciones islámicas, en búsqueda de fuerza de trabajo femenina nueva, joven y barata. En pocos años, estas estrategias del capital han explorado reservas insospechadas de mano de obra, aprovechando las enormes diferencias salariales entre países.

Aunque en términos relativos, el empleo femenino generado por las transnacionales no es significativo, estas preferencias se inscriben dentro de pautas de discriminación de género que se universalizan. La segregación ocupacional entre trabajos "femeninos" y "masculinos" permite mantener una jerarquización entre los unos y los otros, y reproducir una serie de estereotipos sobre las características de género de las mujeres que orientan las decisiones de los empleadores: docilidad, flexibilidad, bajas aspiraciones salariales, baja sindicalización, etc.

Al igual que Safa, Benería busca evaluar esta creciente incorporación de las mujeres a la economía desde una perspectiva emancipadora, destacando elementos negativos y positivos. A diferencia de Safa, Benería insiste en las características del modelo neoliberal del cual hacen parte las nuevas formas de trabajo femenino. La situación de las mujeres sería un ejemplo del funcionamiento del modelo que se construye sobre una enorme asimetría entre capital y trabajo. Ante esto, señala el reto de transnacionalizar la acción de los sindicatos y las organizaciones sociales, incluyendo la lucha por la equidad de género.

Esta estrategia global hacia la mano de obra femenina como mano de obra barata y hábil para procesos industriales extensivos es ilustrada profusamente por los estudios de caso incluidos en el libro.

Jorge Carrillo presenta un análisis detallado de la evolución de la industria maquiladora en la Frontera Norte de México en donde pone en evidencia el surgimiento de una

maquila de segunda generación, que recurre a mano de obra más calificada, abarca una mayor diversidad de sectores industriales, ofrece mejores niveles salariales y prestacionales, y recurre crecientemente a mano de obra masculina. Sin embargo, destaca el surgimiento de estrategias de relocalización de las maquilas que responden al modelo inicial de contratación de mano de obra barata, sobre todo femenina, joven y soltera, en sectores como las confecciones o la electrónica.

Al parecer, si bien la industria maquiladora se ha diversificado en la Frontera Norte, esto ha beneficiado en mayor proporción a los trabajadores de sexo masculino y la estrategia de emplear mujeres se desplaza hacia otros lugares pero sigue teniendo la misma lógica: la búsqueda de mano de obra barata y laboralmente flexible.

Siguiendo los pasos de Martha Roldán, Lourdes Benaría en su trabajo clásico sobre las cadenas de subcontratación y el trabajo femenino en Ciudad de México, Kathy Gladden y Florencia Peña exploran las formas de subcontratación y trabajo a domicilio en la industria de las confecciones en Pereira y en Mérida (Yucatán), respectivamente. Los dos estudios presentan características comunes que confirman la similitud de las estrategias de los empresarios en distintos países.

En ambos casos, este trabajo representa un empleo indirecto que disfraza al tiempo que acentúa la precariedad de la relación laboral. Como estrategia presenta innumerables ventajas para los empleadores que reducen los costos salariales y disponen de una mano de obra flexible que contratan en los momentos en que la necesitan. Mientras la trabajadora se encuentra a merced del fabricante o del intermediario quien fija los precios, selecciona el producto una vez elaborado y puede rechazar parte de la producción, proporciona la materia prima y define las especificaciones del trabajo.

Los patrones de empleo de mujeres en la industria en la región de Tlajomulco en México, estudiados por Elena de la Paz Hernández, son otro ejemplo de estrategias empresariales en búsqueda de nuevas reservas de mano de obra barata. En el caso de la industria del dulce, las mujeres campesinas de la región son empleadas temporalmente en puestos no calificados.

El análisis de Beatriz Bustos sobre el empleo femenino y el mercado de trabajo en la Zona Metropolitana de Guadalajara revela una concentración del empleo femenino en la industria en pequeños talleres manufactureros y en actividades de autoempleo, con salarios y jornadas de trabajo inferiores a las masculinas. Estos estudios regionales muestran algunas de las articulaciones entre el sector formal e informal de la economía, el trabajo legal y el ilegal.

En lo que respecta a la interrelación entre las unidades familiares, su ciclo de vida, sus estrategias y las formas de participación laboral de las mujeres, varios de los trabajos confirman tendencias observadas en otras investigaciones. Las grandes conclusiones llevan a pensar que las trabajadoras concebidas por las estrategias empresariales descritas tiene características sociales y familiares que las hacen especialmente vulnerables. No es gratuito que la relocalización industrial se dirija hacia reservas de mano de obra semirural en donde se desconoce el medio fabril, la organización sindical y la legislación laboral. En el caso de las mujeres, se añade la presencia de relaciones sociales patriarcales que implican una mayor subordinación, que es aprovechada por los empresarios para reforzar la explotación en una estrecha simbiosis.

El destacado trabajo de Mercedes González de la Rocha sobre los grupos domésticos de Guadalajara contiene una interesante reflexión sobre la relación entre la paz social y la violencia doméstica. Analiza las estrategias familiares de los sectores de escasos recursos de Guadalajara durante la crisis económica mexicana de 1985-87, destacando el papel de refugio y amortiguador de la protesta social que jugó el espacio doméstico. En efecto, para contrarrestar los efectos de la crisis, los hogares ponen en marcha una estrategia colectiva para defender sus niveles y estilos de vida: se incorporan nuevos miembros de las familias al empleo, especialmente mujeres adultas; aumenta la proporción de hogares extensos; se transforma el uso de los ingresos, obligando entre otras cosas a los hombres a incrementar su aporte al sostenimiento de la familia y se transforman los patrones de consumo. Sin embargo, estas estrategias colectivas resultan del sacrificio de intereses individuales que afectan de manera desigual a hombres y mujeres, ya que las decisiones dentro del hogar son generalmente impuestas por los varones. En ello radica la violencia doméstica que permite una adaptación de las familias a la crisis y asegurar el mantenimiento de la paz social.

Finalmente, están los ensayos de Marta Roldán y de Germán Palacio, que abren algunas perspectivas originales para la teoría y la acción. Marta Roldán profundiza en el debate sobre las interpretaciones de la crisis actual desde el marco de la escuela regulacionista; propone una perspectiva interdisciplinaria que cuestione el esquema un tanto fatalista que concibe el Nuevo Orden Internacional desde una estrategia única centrada en la búsqueda de mano de obra barata; plantea un reto teórico para el análisis feminista que puede aprovechar la discusión actual para introducir una reconceptualización "generizada". Apoyada en el análisis de algunos casos de reestructuración de la industria argentina, examina

el impacto de tecnologías blandas, como los sistemas JAT y CTC sobre hombres y mujeres, e identifica formas de flexibilidad diferenciadas para uno y otro sexo, que resultan en alguna medida de una racionalidad "generizada" presente en la toma de decisiones de los empresarios. La propuesta de Marta Roldán abre perspectivas de investigación orientadas a captar las dinámicas de la acción de los distintos actores sociales en los procesos de cambio tecnológico en las empresas.

Por su parte, Germán Palacio polemiza con las reivindicaciones igualitarias de las mujeres que se apoyan en un derecho laboral asociado con el fordismo, el cual se construyó sobre un concepto de trabajo y un esquema de división entre empresa y hogar que fomentó la desigualdad de género. En este sentido, aunque el derecho laboral se presente como igualitario, no es posible entenderlo de manera aislada, ya que la coherencia de la dominación reside en la articulación del derecho laboral con otros derechos como el civil y el penal. Por otra parte, la crisis del capitalismo fordista-keynesiano cuestiona los avances igualitarios del derecho laboral cuyo impacto se reduce drásticamente con la creciente desregulación de las relaciones laborales. Del mismo modo, resulta limitada la presión sobre los Estados para que cumplan sus compromisos antidiscriminatorios cuando éstos han perdido su capacidad de intervención y control. Germán Palacio anima entonces a las mujeres y a los trabajadores en general a inscribir sus luchas en nuevos contextos, superando la nostalgia del sindicalismo fordista, y a acompañar las reivindicaciones igualitarias con demandas por el respeto a la diferencia y con exigencias de reciprocidad.

Hasta el momento, una parte sustancial de las investigaciones sobre el trabajo de la mujer se han consagrado a documentar las discriminaciones observables en la participación en el mercado de trabajo, las calificaciones y los salarios de hombres y mujeres, pero se ha hecho menos para analizar las dinámicas que generan estas discriminaciones. La referencia a las estrategias del capital puede resultar, como lo señala Marta Roldán, excesivamente determinista, reproduciendo el fetichismo económico con el cual los discursos dominantes explican la fatalidad de la globalización y, por lo tanto, de sus cínicamente llamados "costos sociales". La tarea de los investigadores es desentrañar las dinámicas de la interacción entre los actores sociales y las relaciones de poder en distintos niveles.