

LA PREVISION EN CHILE AYER Y HOY

Prólogo de
HERMOGENES PEREZ DE ARCE

IMPACTO DE UNA REFORMA

HERNAN CHEYRE
VALENZUELA

CENTRO DE
ESTUDIOS PUBLICOS

LA PREVISION EN CHILE AYER Y HOY

IMPACTO DE UNA REFORMA

IMPACTO DE UNA REFORMA

HERNAN CHEYRE
VALENZUELA

CENTRO DE
ESTUDIOS PUBLICOS

LA PREVISION EN CHILE AYER Y HOY

Prólogo

Introducción

1.1

IMPACTO DE UNA REFORMA

1.1.1

1.1.2

1.2

1.2.1

1.2.2

1.3

1.3.1

CENTRO DE
ESTUDIOS PUBLICOS

HERNAN CHEYRE
VALENZUELA

LA PREVISION EN CHILE AYER Y HOY

Publicado en Santiago de Chile, Julio de 1988.

Editado por el Centro de Estudios Públicos
Monseñor Sótero Sanz 175
Santiago, Chile.

LA PREVISION EN CHILE AYER Y HOY:
IMPACTO DE UNA REFORMA

© Hernán Cheyre Valenzuela

Inscripción N° 70.077
ISBN 956-7015-02-2
Derechos Reservados.

Toda reproducción, total o parcial,
está prohibida sin la debida autorización,
excepto para citas o comentarios.

Esta obra es de exclusiva responsabilidad
de su autor y no refleja, necesariamente,
la opinión del Editor.

Diagramación: David Parra Arias

Impreso en los Talleres de
Editorial Universitaria.
3.000 ejemplares.

CENTRO DE
ESTUDIOS PUBLICOS

INDICE

Prólogo		7
Introducción		21
 CAPITULO I		
Aspectos Fundamentales		
del Antiguo Sistema Previsional		
I.1	Antecedentes generales	27
I.1.1	Descripción del sistema	27
I.1.2	Cajas de Previsión del sistema antiguo en 1979	28
I.1.3	Evolución del número de imponentes	31
I.1.4	Evolución de las tasas de cotización	32
I.1.5	Evolución de la cobertura del régimen antiguo de pensiones	32
I.2	Beneficios otorgados por las principales Cajas	37
1.2.1	Beneficios en materia de pensiones	37
1.2.2	Otros beneficios	48
I.3	Pensiones obtenidas según las leyes orgánicas de las Cajas	51
I.3.1	Antecedentes generales	51

I.3.2	Pensiones del S.S.S.	52
I.3.3	Pensiones de EMPART	54
I.3.4	Pensiones de CANAEMPU	56
I.3.5	Pensiones de la Caja Bancaria de Pensiones	56
I.4	Comparación de los regímenes de las distintas Cajas	58
I.4.1	Distintos mecanismos para el cálculo de las pensiones	58
I.4.2	Comparación de las pensiones pagadas por las Cajas	60
I.5	Evolución de las pensiones reales en las distintas Cajas	61
I.6	Proyección del antiguo régimen previsional	67
CAPITULO II		
Aspectos Fundamentales del Nuevo Sistema Previsional		
		75
II.1	Características generales	75
II.1.1	Capitalización individual	75
II.1.2	Pensiones mínimas garantizadas por el Estado	76
II.1.3	Libertad de elección para el afiliado	77
II.1.4	Jubilaciones anticipadas	78
II.1.5	Reajustabilidad automática de las pensiones	78
II.1.6	Seguro de invalidez y sobrevivencia con cobertura automática a cesantes	79
II.1.7	Sistema fiscalizado por una Superintendencia	80
II.2	Antecedentes básicos de la operación del nuevo sistema	80
II.2.1	Evolución del número de afiliados	80
II.2.2	Participación de mercado de las AFP	81
II.2.3	Costos para el afiliado	82

II.2.4	Costos para el afiliado como proporción de la remuneración imponible	85
II.2.5	Costos de operación del sistema	88
II.2.5.1	Gastos operacionales por afiliado	88
II.2.5.2	Estructura de gastos	89
II.2.5.3	Relación personal por afiliado	90
II.2.6	Estructura de ingresos de las AFP	92
II.3	Comportamiento del Fondo de Pensiones	94
II.3.1	Evolución del Fondo de Pensiones	94
II.3.2	Proyección del Fondo de Pensiones	95
II.3.3	Inversión de los recursos del Fondo de Pensiones	96
II.3.4	Rentabilidad del Fondo de Pensiones y de las cuentas individuales	98
II.4	Beneficiarios del nuevo sistema previsional	101
II.4.1	Situación vigente	101
II.4.2	Proyecciones	102
II.5	Pensiones pagadas por el nuevo sistema	103
II.5.1	Situación actual	103
II.5.2	Proyecciones en estado de régimen	106
II.5.3	Proyecciones al año 2000	111
II.6	Conclusiones	115
CAPITULO III		
Análisis Comparativo		
del Antiguo Régimen Previsional y		
del Nuevo Sistema de Pensiones		
		121
III.1	Opciones de los afiliados	121
III.2	Cobertura del sistema previsional	124

III.3	Costo para los afiliados	125
III.4	Beneficios otorgados por ambos sistemas	131
III.4.1	Naturaleza de los beneficios	131
III.4.2	Nivel de las pensiones pagadas por ambos sistemas	131
III.4.3	Pensiones proyectadas en ambos sistemas	135
III.4.4	Jubilación anticipada en el nuevo sistema	146
III.5	Pérdidas para los imponentes del régimen previsional antiguo	149
III.5.1	Antecedentes generales	149
III.5.2	Pensiones que se hubieran obtenido de haberse capitalizado los aportes	149
III.5.3	Estimación de las pérdidas para los imponentes del régimen previsional antiguo	151
III.5.4	Jubilación anticipada con las tasas de cotización del régimen antiguo	154
III.6	Efectos sobre la distribución del ingreso	155
III.6.1	Aspectos generales	155
III.6.2	Pensiones de vejez y antigüedad	155
III.6.3	Pensiones de invalidez y sobrevivencia	158
III.6.4	Pensiones mínimas	160
III.7	Efectos sobre el empleo	161
III.8	Efectos sobre la acumulación de capital	163
III.8.1	Aspectos generales	163
III.8.2	Efectos de corto y mediano plazo: el período de transición	163
III.8.3	Efectos de largo plazo	165
III.9	Efectos sobre el presupuesto del sector público	166
III.9.1	Aspectos generales	166
III.9.2	Efectos en el corto y mediano plazo	167

III.9.3	Efectos en el largo plazo	168
III.10	Síntesis global	170

CAPITULO IV

Conclusiones Sobre Ambos Sistemas	177
--	------------

IV.1	Régimen antiguo de pensiones	177
-------------	-------------------------------------	------------

IV.1.1	Aspectos generales	177
--------	--------------------	-----

IV.1.2	Falta de uniformidad	178
--------	----------------------	-----

IV.1.3	Ausencia de mecanismos de reajustabilidad automática	179
--------	--	-----

IV.1.4	Alta dependencia del financiamiento estatal	181
--------	---	-----

IV.1.5	Rol pasivo de los asegurados	181
--------	------------------------------	-----

IV.1.6	Inseguridad para los imponentes	183
--------	---------------------------------	-----

IV.2	Nuevo sistema de pensiones	184
-------------	-----------------------------------	------------

IV.2.1	Aspectos generales	184
--------	--------------------	-----

IV.2.2	Nivel de las pensiones de vejez directamente relacionado al esfuerzo individual	184
--------	---	-----

IV.2.3	Rol activo de los afiliados y libertad de elección	186
--------	--	-----

IV.2.4	Competitividad del sistema	187
--------	----------------------------	-----

IV.2.5	Reajustabilidad automática de las pensiones	188
--------	---	-----

IV.2.6	Menores costos para los afiliados	189
--------	-----------------------------------	-----

IV.2.7	Menor impacto negativo sobre el empleo	190
--------	--	-----

IV.2.8	Nivel de las pensiones independiente del presupuesto del sector público	191
--------	---	-----

IV.2.9	Equidad del sistema	192
--------	---------------------	-----

IV.2.10	Solidaridad y reparto en el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia	193
---------	--	-----

IV.2.11	Mayor acumulación de capital	195
---------	------------------------------	-----

PROLOGO

El chileno medio ha estado sometido, en el último tiempo, a un intenso bombardeo de estadísticas contradictorias. Seguramente hay varios aspectos del acontecer socioeconómico acerca de los cuales el ciudadano común ya no sabe qué pensar. Las cifras parecen "dar para todo".

Según sean tirios o troyanos quienes las den a conocer, el país progresa o no progresa, los pobres son más o menos numerosos que antes, la disponibilidad de bienes es menor o mayor, la inversión ha aumentado o decrecido, la medicina socializada es mejor o peor que la privada, el régimen previsional de reparto es superior o inferior al de capitalización individual ... y la enumeración podría seguir.

Exigencia de Seriedad

La verdad en torno a todos esos temas existe, pero no es fácil de dilucidar y, si queremos conocerla, los chilenos vamos a vernos obligados a hacer el sacrificio, que muchos compatriotas no parecen dispuestos a sufrir, de ponernos serios.

En estos años es probable que cada uno de nosotros haya leído versiones contradictorias sobre el tema previsional. Economistas opositores nos han dicho que el sistema de reparto vigente hasta 1980 era más solidario, daba más beneficios y mejores pensiones a los jubilados que el de capitalización individual creado por la reforma previsional de ese año, y que podría haber sido socialmente más conveniente mantenerlo, si bien mejor

administrado. Pero economistas de gobierno han replicado que el sistema antiguo discriminaba contra los pobres, estaba estructural e irremisiblemente desfinanciado y pagaba peores pensiones que el nuevo régimen de capitalización individual. Tanto los unos como los otros han apoyado sus respectivas tesis en un nutrido arsenal de cifras.

Por fortuna, al menos sobre este tema ha habido quienes han resuelto "ponerse serios". El resultado es el libro que tenemos entre manos, del economista Hernán Cheyre V.

I

¿COMO ERA EL SISTEMA DE REPARTO?

El autor comienza por hacer una radiografía de las realidades del sistema de reparto que rigió en Chile hasta 1980.

Sabemos que el mismo se fundaba en el criterio de que los trabajadores activos debían financiar las pensiones de los pasivos. Empleadores y trabajadores aportaban mes a mes fondos para cubrir jubilaciones y montepíos.

De la Variedad a la Anarquía

El sistema estaba estrictamente regulado por numerosas leyes, pero no por eso era uniforme. Hacia 1980 había en el país 32 diferentes instituciones previsionales, si bien el 95 por ciento de los imponentes cotizaba en sólo tres: el Servicio de Seguro Social (65 por ciento); la Caja de Previsión de Empleados Particulares (18 por ciento), y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (12 por ciento).

En las 32 "Cajas" se podía distinguir y subdistinguir hasta cien regímenes previsionales diferentes, algunos de los cuales conducían a situaciones realmente privilegiadas, como, por ejemplo, el sistema de "perseguidoras", bajo el cual las pensiones se reajustaban en la misma forma que el sueldo del similar en actividad, o el de jubilaciones anticipadas, que podía permitir a un bancario acogerse a retiro a los 42 años de edad.

La Mayoría Olvidada

Pero la mayoría de los trabajadores -entre ellos los más pobres- quedaron, de una manera que parecía metódica, marginados de todos los privilegios y sometidos a las más duras exigencias del sistema, cosechando la parte más magra de sus frutos.

Pues en la institución donde ellos cotizaban, el Servicio de Seguro Social, sólo se podía jubilar por edad, y la exigida en su caso era más alta que en otros regímenes previsionales; no cabía pensionarse por antigüedad, como en las "Cajas" de los empleados, y el monto de la pensión era un porcentaje menor de la remuneración que en las demás instituciones.

Esas y otras desventajas afectaban a casi los dos tercios de los imponentes chilenos, entre ellos, como se dijo, los más pobres.

Lo cual, por cierto, no hablaba bien de la "solidaridad" en que hallaba su fundamento moral el sistema de reparto.

En la Cumbre del Sistema

En el extremo superior de la escala previsional uno podía encontrar jubilaciones dobles, "reconocimientos" -muchas veces non sanctos- de años de servicios y rejubilaciones envidiables.

Disputaban la cúspide de la pirámide de los privilegios, por cierto, las pensiones de los parlamentarios. Nunca olvidaré la perplejidad con que recibí la información, en septiembre de 1973, mes en que llegó a su fin de manera algo abrupta mi breve mandato de tres meses como diputado, en el sentido de que tan exiguo plazo no era óbice para que yo gozara de una de las apetecidas jubilaciones parlamentarias, pese a tener sólo 37 años de edad y apenas 15 de cotizaciones de reducido monto. Por desgracia me resultó moralmente imposible aceptar el atractivo ofrecimiento.

"Por sus Frutos ..."

Hernán Cheyre nos entrega un objetivo y detallado análisis de las cifras más elocuentes sobre el funcionamiento del sistema de reparto vigente hasta 1980.

De ellas extraigo, como muestra concreta de sus resultados, la de la pensión promedio pagada en 1973 (se expresa en pesos de 1986 y en su equivalencia en Unidades de Fomento): Servicio de Seguro Social, \$ 9.875, iguales a 3,2 UF; Caja de Previsión de Empleados Particulares, \$ 8.239, iguales a 2,7 UF; Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, \$ 30.838, iguales a 10 UF; y Caja Bancaria de Pensiones, \$ 21.749, iguales a 7 UF.

Esos guarismos ahorran otros comentarios.

Los Hombros del País

La cosecha, pues, podía ser excelente para unos pocos, pero resultaba mezquina para los más. Sin embargo, para conseguirla el país debía pagar un costo excesivo.

El autor nos exhibe las elocuentes cifras de incremento de los aportes fiscales, puesto que las cotizaciones de los activos habían dejado hacía ya décadas de ser suficientes para cubrir las pensiones de los pasivos, que eran, en su mayoría, tan modestas como hemos visto. El aporte fiscal requerido, sobre una base de 100 en 1968, se había encumbrado a 216,5 en 1980. Expresado en moneda de 1986 representaba una carga de \$ 91.919,9 millones anuales para los contribuyentes del país.

Estaban sucediendo, además, otras cosas: por una parte, como bien nos detalla Cheyre en sus cuadros de cifras, de los 10,8 activos por cada pasivo que había en 1960 en el SSS se había caído a una razón insostenible de 2,2 a uno, en 1980, en circunstancias que para financiar las pensiones existentes habría sido preciso doblar esa proporción. Por otra parte, el sistema de privilegios paulatinamente instituidos acentuaba la falencia del sistema: además de las "perseguidoras", jubilaciones anticipadas y "reconocimientos de años de servicio", había programas de ventas de bienes raíces de instituciones previsionales sin reajuste del saldo de precio, y a veces siendo éste inferior al costo; arriendos de inmuebles previsionales con rentas irrisorias y préstamos no reajustables otorgados en períodos de alta inflación.

Lo Que Pudo Haber Sido

El presente libro nos acredita, sin embargo, que si las cotizaciones se hubieran capitalizado, habrían resultado más que suficientes para solventar las pensiones que el sistema estaba pagando.

En otras palabras, el problema fundamental era el de la ineficiencia en la administración previsional.

Si bien las instituciones eran descritas como pertenecientes al sector "semifiscal", en la jerga administrativa, se caracterizaban por el más pleno burocratismo estatal. Toda noción de competencia estaba ausente, pues cada sector de trabajadores constituía, como nos dice el autor, un "mercado cautivo", al cual la respectiva institución o Caja no tenía necesidad de molestarle en satisfacer.

Nadie podía elegir ni optar. Nadie era dueño de sus aportes previsionales. Alrededor del 30 por ciento de la fuerza de trabajo evadía la obligación de cotizar, que era mirada como un impuesto destinado a beneficiar a otros. Y era precisamente eso.

Con cada cambio de gobierno abandonaban las Cajas los altos funcionarios del régimen saliente y pasaban a controlarlas los del entrante, acompañados siempre de una cohorte de correligionarios que engrosaban la nómina del personal.

Dependiendo de los supuestos que se haga -y el autor se pone en los variados casos imaginables- si los afiliados al antiguo sistema de reparto hubieran podido acogerse a un régimen de capitalización individual, podrían haber obtenido pensiones entre 1,5 y 3,9 veces mayores que las efectivamente conseguidas por ellos.

El sistema de reparto no satisfacía a sus beneficiarios, tenía un costo exagerado y, sin embargo, ostentaba un desfinanciamiento estructural, que llevó a todos los sectores a anunciar muchas veces su crisis final.

II EL SISTEMA DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL

"La crisis de la previsión" había sido, pues, un tema recurrente desde los años 50, pero nadie se había atrevido a enfrentarla.

Bajo el gobierno de don Jorge Alessandri (1958-1964) se designó una comisión, presidida por el ex Ministro de Hacienda don Jorge Prat Echaurren, para impulsar una reforma previsional profunda.

El trabajo de esa comisión se tradujo en gruesos volúmenes de antecedentes que sirvieron para reafirmar la convicción de que el sistema debía ser modificado a fondo. Pero ni el gobierno de don Jorge Alessandri, ni el de don Eduardo Frei, ni el de don Salvador Allende lograron revestirse del blindaje político capaz de resistir los obuses críticos de tantos grupos privilegiados e influyentes, que obtenían del sistema muchas veces más de lo que aportaban a él, y a los cuales una reforma previsional sería iba necesariamente a herir. Desde luego, estaban en ese caso todos los altos funcionarios supuestamente encargados de impulsar tal reforma, y los parlamentarios llamados a aprobarla. Como si lo anterior fuera poco, también lo estaban los más conspicuos grupos de presión sindical.

El Gobierno Militar decidió llegar adonde otros no habían llegado, si bien no pudo someterse por completo a sí mismo -es decir, a las Fuerzas Armadas y de Orden- al nuevo sistema, pues la ley Nº 18.458 sólo incorporó a él al personal civil de las Fuerzas Armadas y de Orden. Debe tenerse presente, a ese respecto, que la previsión de los hombres de armas -los riesgos de cuya misión pueden, en determinado momento, llegar a ser incompatibles con un sistema de previsión basado en índices de mortalidad "normales"- no puede regirse por las mismas normas que las del personal civil.

La Cuenta Individual

Así se gestó la reforma previsional de 1980, que sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual. Hernán Cheyre lo describe en la obra de una manera concisa y

clara. Dicho en pocas líneas, cada imponente elige una Administradora de Fondos de Pensiones, a la cual lleva sus cotizaciones previsionales destinadas a la cuenta de capitalización individual (10% de la remuneración) y a financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia (3,44%). La respectiva AFP, por su parte, cobra a cada afiliado una comisión fija y otra porcentual sobre la remuneración imponible.

Libre Elección

Cada trabajador determina a cuál AFP llevará sus fondos de pensiones y puede cambiarse de una a otra con facilidad.

Asimismo, cada cual determina su régimen de jubilación: puede ser de "retiro programado", en que, alcanzada la edad para jubilar (65 años para los varones y 60 para las mujeres) asume el riesgo de su longevidad y retira mensualmente un determinado monto de su cuenta individual, o puede traspasar el riesgo de su longevidad a una compañía de seguros y determinar una renta vitalicia con ella; o, en fin, puede elegir una mezcla de ambos sistemas: retiro programado hasta cierta edad y, posteriormente, seguro de renta vitalicia.

También cada trabajador puede optar por jubilar anticipadamente, supuesto que haya acumulado los suficientes fondos como para obtener el 110% de una pensión mínima y una pensión de monto a lo menos igual al 50% de sus remuneraciones imponibles actualizadas de los últimos diez años.

Asimismo, puede hacer aportes voluntarios a su cuenta de ahorro previsional, o abrir una cuenta de ahorro voluntario paralela a ella -en la cual es libre de girar y depositar- y cuyo saldo puede vaciar a su fondo previsional obligado, ya sea para obtener una jubilación anticipada o para mejorar su retiro programado o su renta vitalicia al momento de jubilar.

Los Frutos de la Competencia

Las diferentes libertades ganadas por los trabajadores en materia previsional no podían sino traducirse en una sana competencia que los ha beneficiado directamente y, además, ha favorecido a la comunidad.

En efecto, las facilidades para constituir AFP ha conducido a que existan una docena de estas instituciones y a que la concentración de trabajadores en ellas sea sustancialmente menor que en el antiguo sistema.

La libre creación de AFP y la opción de los trabajadores para trasladarse de una a otra han sido un incentivo para la eficiencia de las entidades, que han disminuido -nos señala el autor- sus gastos operacionales de \$ 700 mensuales (moneda de 1986) por afiliado en 1982, a \$ 343 en 1986.

El personal de las AFP ha disminuido de 1,08 funcionario por cada mil afiliados a 0,74 en los departamentos de ventas, y de 2,36 a 1,85 en el resto.

En fin, la rentabilidad de los fondos de pensiones se ha mantenido por sobre la obtenible en el mercado de capitales bajo similares condiciones de riesgo. Obviamente, niveles como el 26,5% real promedio conseguido en 1982, en un período de excepcionalmente altas tasas de interés, no podían mantenerse. Pero el 6,4% real de 1987 debe estimarse como más que satisfactorio.

El Fin Propio de la Previsión

Lo que los afiliados buscan en un sistema de pensiones es la seguridad de que podrán jubilar con una renta lo más parecida posible a la remuneración de que hayan gozado en actividad.

Siendo así, es interesante señalar que la proyección de las pensiones que debería pagar el nuevo régimen previsional arroja un monto que nunca sería inferior al 67% del sueldo base en actividad, aun en los supuestos más desfavorables y considerando los tramos más bajos de renta imponible, que son los que dan lugar a retornos menores. En los casos de rentas más altas y de afiliados con períodos más largos de imposiciones y sin cónyuge, las pensiones podrán llegar a ser superiores en 31% al sueldo base en actividad.

Hernán Cheyre nos entrega variadas proyecciones, fundadas en diferentes supuestos, para determinar el monto de las pensiones que pagará el nuevo sistema. Si elegimos a título de ejemplo el caso que podría ser más corriente, de un afiliado que

haya comenzado a cotizar a los 18 años de edad, tenga cónyuge y una renta imponible de \$ 40.000 al jubilar, y se vea en la emergencia de estar desempleado durante el 7% de su tiempo de actividad, veremos que el sistema de capitalización individual le permite aspirar a una pensión de jubilación de \$ 38.376, que gozará, además, de adecuada reajustabilidad.

El régimen parece sortear con éxito, pues, el "test" de idoneidad que no pudo pasar el sistema de reparto anterior.

El Período de Transición

Hernán Cheyre analiza con detenimiento la forma en que operará el sistema de jubilación de los afiliados a las AFP que hayan pertenecido durante un tiempo al antiguo sistema previsional.

A éstos el Estado les abonará a su cuenta un "bono de reconocimiento", el cual se calcula tomando en cuenta las doce remuneraciones anteriores a junio de 1979.

Los diferentes supuestos que hace el autor (afiliado con cónyuge y sin cónyuge; si empieza a cotizar a los 18 o a los 25 años; si le ha afectado un período de desempleo -que se presume de un 7% de su vida laboral activa- o no) conducen a diferentes resultados de las pensiones proyectadas.

Pero la conclusión de interés para quienes hayan pertenecido al sistema antiguo y sean, por tanto, titulares de bonos de reconocimiento, y suponiendo que se acojan a jubilación en el año 2000, es que sus pensiones proyectadas serán, en la peor de las hipótesis que propone el autor (afiliado con cónyuge y que haya registrado imposiciones durante el 93% del tiempo en actividad), del 88,8% de su renta imponible al momento de jubilar, y en varias alternativas superarán el 130% de la misma, con la única salvedad de las rentas imposables superiores a 220 mil pesos, en cuyo caso los "topes" imposables existentes en el antiguo sistema derivarán en que la jubilación pueda ser sólo del 62% de dicha renta imponible.

III COMPARACION ENTRE AMBOS REGIMENES

El sistema antiguo y el nuevo no resultan fácilmente comparables, dada la variedad y complejidad del primero. Como se desprende de las líneas anteriores, la sensación del autor de este prólogo es de que la reforma ha traído consigo ventajas visibles para la masa de los trabajadores y para la comunidad en su conjunto.

Antes y Ahora

Pues el hecho es que antes los trabajadores tenían escasa o nula posibilidad de elegir, dentro del sistema previsional, y hoy la tienen con bastante amplitud, según hemos visto.

Antes el costo de las imposiciones para los efectos de jubilación ascendía al 22,95% en el Servicio de Seguro Social, donde cotizaban casi los dos tercios de los trabajadores, y a 24,91% en la Caja de Empleados Particulares. Es cierto que una parte de ese costo era de cargo del respectivo empleador, pero no lo es menos que, al afectar el costo de contratación de cada trabajador, disminuía sus expectativas de mayor remuneración líquida. En el nuevo sistema el costo para los afiliados varía entre 14,8% para las rentas más bajas y 14% para las más altas.

Como promedio global, el estudio realizado por Hernán Cheyre revela que dicho costo, en el nuevo régimen, es aproximadamente del 70% del que se observó en el Servicio de Seguro Social en la última década previa a la reforma; y de un 55% del observado en el caso de los empleados particulares. Así y todo, en la mayoría de los casos el nuevo régimen previsional permite proyectar pensiones más altas que el antiguo.

Tal vez el cuadro de cifras más elocuente que nos entrega este libro es el que formula la estimación de las pensiones de jubilación que habrían sido obtenibles con las antiguas cotizaciones en un sistema de capitalización individual como el vigente hoy: valga como ejemplo el caso de una persona cuya renta imponible hubiera sido de \$ 220.000, con cónyuge y que hubiera cotizado ininterrumpidamente desde los 18 años de edad: su pensión habría sido de \$ 457.267.

Antes el sistema previsional estaba, de hecho, bajo la responsabilidad estatal. Ahora lo está bajo la de administradoras privadas, sujetas a una severa vigilancia estatal, a través de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. En otras palabras, se combina la eficacia de un manejo con sentido de eficiencia empresarial con la tuición estatal apropiada al carácter de garante que el Estado asume al respaldar con una pensión mínima a todo afiliado.

En fin, antes las pensiones no eran automáticamente reajustables, sino que sólo conseguían recuperarse de las pérdidas sufridas por la inflación cuando se dictaban leyes de reajuste de las mismas. Hoy la reajustabilidad está incorporada al sistema y es automática, si bien en el caso de los pensionados que escojan el régimen de retiro programado la pensión, quedando expresada en Unidades de Fomento por períodos anuales, fluctuará según la evolución del respectivo Fondo y, pasado cierto período de longevidad, empezará a decrecer.

Redistribución del Ingreso

Hemos visto que el antiguo sistema tenía varios rasgos de regresividad, desde el punto de vista de la redistribución del ingreso. El nuevo, en cambio, es neutro en principio, si bien la comisión fija parece regresiva, en tanto afecta en mayor proporción a las rentas más bajas. Pero, al mismo tiempo, tanto la comisión sobre el saldo acumulado que cobraban las AFP, como la comisión sobre la remuneración imponible que cobran ahora, pueden describirse como redistributivas, en cuanto afectan en mayor medida a las remuneraciones más altas.

El nuevo sistema contiene, ciertamente, elementos de equidad que envuelven una redistribución del ingreso hacia los más necesitados.

Así, los afiliados que se encuentren cesantes al momento de un accidente o de su fallecimiento, siguen cubiertos por el seguro respectivo. Es decir, las primas que dejan de pagar son financiadas por los cotizantes activos.

De igual modo, pese a que los riesgos de accidentes son más altos entre los afiliados de rentas más bajas y en los grupos

de edad más avanzada, la tasa de seguro es pareja para todos, lo que envuelve, entonces, un nuevo aspecto redistributivo.

En fin, la pensión mínima garantizada por el Estado es una transferencia de recursos de los contribuyentes del sistema tributario hacia los grupos más pobres.

Impacto sobre el Empleo

Hernán Cheyre nos precisa que tanto un sistema de reparto como uno de capitalización envuelven un tributo que encarece la contratación de mano de obra y, por tanto, redundará en un menor nivel de empleo.

Pero siendo de partida menor el costo para el afiliado en el nuevo sistema, aquel impacto, por lo mismo, se ve reducido con relación al sistema anterior.

Además, siendo el afiliado "dueño" de su cuenta individual, la noción de "impuesto", que era apropiada para definir las cotizaciones en el sistema antiguo, resulta no serlo en igual medida para el actual. El afiliado está siendo obligado a ahorrar, es cierto, pero en beneficio de sí mismo. Entonces, sólo podría catalogarse de impuesto la diferencia que pudiera existir entre lo que el individuo habría estado dispuesto a ahorrar voluntariamente para asegurarse una pensión y lo que efectivamente cotiza. Y así y todo esta última suma va en su propio beneficio, de modo que es discutible si puede ser llamada un impuesto.

IV

LA PREVISION Y EL PAIS

El presente libro deja la sensación general de que el todo del nuevo sistema previsional es más que la suma de sus partes.

El sentido de racionalidad global, de realismo, de equilibrio y conveniencia social que lleva envuelto el régimen de capitalización individual trasciende el ámbito de la economía y penetra decididamente en el de la política.

En 1987 había ya cerca de tres millones de trabajadores en las AFP, que habían acumulado (en moneda de 1986) 531 mil

millones de pesos en sus cuentas individuales, con un crecimiento de 22,3% en relación al año anterior.

Ese monto equivale al 87% de todos los depósitos a plazo del sector privado en el país; representa 3,17 veces el stock de dinero privado y supera ya el 40% de las colocaciones totales en moneda nacional de nuestro mercado financiero.

Como la tasa de crecimiento proyectada para el sistema superará la prevista para la economía en su conjunto, inevitablemente los trabajadores chilenos se irán haciendo dueños de una parte creciente del patrimonio nacional. Dentro de doce años los \$ 531 mil millones de 1987 se habrán convertido en \$ 2,7 billones, y sabemos que los billones en castellano son mil veces más que sus equivalentes en inglés. El PGB chileno de 1985 fue de una cantidad muy parecida a ésta.

El Sentido de la Propiedad

Así, en la medida en que el nuevo sistema diversifique sus inversiones y las redistribuya desde instrumentos emitidos por el Estado hacia valores representativos de inversión privada productiva, la masa de los trabajadores irá siendo, en el hecho, dueña de parte importante del stock de capital chileno y de los medios de producción existentes.

La sensibilidad con que las grandes mayorías de empleados y obreros mirarán un esquema socio-económico en el cual tendrán derecho a sentirse como reales propietarios y partícipes será muy distinta de la imperante cuando el mundo de las grandes empresas, de las inversiones, de las acciones y de los dividendos era casi por completo ajeno a la gran masa trabajadora. Esta, en lo sucesivo y paulatinamente, deberá sentirse cada vez más integrada, como titular de un interés directo, en el mundo del capital y de la empresa.

La suerte de las grandes inversiones de propiedad particular no será ya extraña para los trabajadores, sino que, a la larga, tendrá que ser compartida por éstos, pues la prosperidad de la empresa privada se traducirá en futuro bienestar para ellos mismos cuando les corresponda acogerse a retiro o jubilación y el monto de sus pensiones dependa del éxito de las empresas en que hayan invertido los Fondos de Pensiones.

El libro de Hernán Cheyre nos deja la impresión de que un capítulo largo y triste, de desaliento colectivo y de desaprovechamiento de recursos, representado en la historia económico-social de Chile por el antiguo sistema previsional, se ha cerrado definitivamente.

La evidencia presentada es de tal peso que en lo sucesivo nadie, de ninguna tendencia, podría pensar cuerdamente en reeditar ese pasado.

Por el contrario, esta obra explica por qué el sistema previsional chileno de capitalización individual ha sido atentamente observado desde otras latitudes y parece estar en vías de ser imitado en naciones más evolucionadas; y por qué no es exagerado pensar que, como país, nos abre un ancho camino de posibilidades de mayor progreso material y de creciente cohesión social.

Hermógenes Pérez de Arce I.

INTRODUCCION

La discusión sobre lo que ha sido el sistema previsional en Chile a través de los años es uno de los temas que despierta mayores polémicas en materia de políticas sociales. Hay muchas razones para que esto ocurra, pero existen dos elementos de fondo que permiten explicar el interés que ello despierta en los distintos sectores de la población. Por una parte, se trata de un aspecto que, tarde o temprano, afectará a un porcentaje mayoritario de la población, independientemente de cuál sea su nivel de ingreso, condicionando en un grado importante el nivel de vida que los afectados tendrán después de su retiro. Por otra parte, la evidencia de lo que fue la operación del régimen previsional durante las últimas décadas constituye una muestra elocuente de que el sistema antiguo contenía serias deficiencias, habiéndose llegado a la opinión generalizada de que éstas debían subsanarse.

Las innovaciones que se introdujeron al régimen de pensiones en el año 1980 (D.L. Nº 3.500) constituyen en su conjunto una de las reformas más trascendentales de todas las que se han implementado en el ámbito social durante la última década. Lo anterior ha significado de hecho una reforma completa en la materia, habiéndose reemplazado el antiguo régimen de reparto por un nuevo sistema basado en la capitalización individual de los fondos.

El objetivo central de este estudio es mostrar el impacto que tendrá la reforma en los afiliados al sistema previsional, sin recurrir a argumentaciones en el plano teórico, como es lo que usualmente se encuentra en la literatura económica, sino que analizando la realidad de cada sistema. Concretamente, lo que

se hace en este análisis es proyectar los beneficios que puede esperar en el futuro un afiliado del nuevo sistema, tomando como base la realidad que se observa en cuanto a costos, pensiones y otras materias, y compararlos con los que entregaba el antiguo régimen previsional, también teniendo como punto de referencia la situación real que de él se derivó. En síntesis, el elemento distintivo del estudio es que no se trata de una comparación entre dos utopías, sino que de dos realidades. No obstante el objetivo central señalado, se analiza además el impacto de uno y otro sistema sobre ciertos aspectos macroeconómicos básicos, por cuanto ello también incide en los costos y beneficios que se perciben de cada sistema.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos, cuyo contenido se resume a continuación.

El capítulo I describe los aspectos fundamentales del antiguo régimen previsional, considerando los siguientes elementos: en primer lugar, se presentan ciertos antecedentes básicos del sistema, referidos a la forma en que éste operaba, al número de Cajas de Previsión que funcionaban, y a la evolución observada en el número de afiliados, en la cobertura y en las tasas de cotización; en segundo término, se describen los beneficios que otorgaban las principales Cajas de Previsión, y se calcula el monto de la pensión que podía obtener un imponente de acuerdo con lo que señalaban las leyes orgánicas de las respectivas Cajas; luego se comparan los regímenes de las diversas Cajas, tanto en términos de los distintos mecanismos que había para calcular las pensiones, como de los valores mismos que se obtenían en cada caso; y, por último, se muestra la evolución que tuvieron las pensiones efectivamente pagadas por las distintas Cajas durante las últimas décadas, y se concluye respecto de las perspectivas que tenía el antiguo régimen previsional.

El capítulo II presenta los aspectos fundamentales del nuevo sistema de pensiones, en los siguientes términos: en primer lugar, se describen sus características generales, sintetizando los elementos básicos que se encuentran presentes y que en la mayoría de los casos lo diferencian del régimen antiguo; a continuación se revisa lo que ha sido el nuevo sistema desde la fecha en que empezó a operar (mediados de 1981) en materias diversas, como la evolución del número de afiliados; costos para el afilia-

do, participación de mercado de las AFP, costos de operación globales y estructura de ingresos de las AFP; en tercer lugar, se analizan aspectos relacionados con el Fondo de Pensiones, tales como su evolución y proyecciones, la rentabilidad del Fondo y de las cuentas individuales y la forma en que están invertidos los recursos; luego se analiza el número de beneficiarios del nuevo sistema, mostrando primero la situación actual, y presentando en seguida una proyección para los próximos años; en quinto lugar, se abordan aquellos aspectos relacionados con la potencialidad del nuevo sistema para generar pensiones, presentando una síntesis de la situación actual, y luego proyectando las pensiones que deberían recibir los afiliados en el futuro. La última parte de este capítulo sintetiza las conclusiones centrales que se desprenden del análisis del nuevo sistema de pensiones.

En el capítulo III se realiza un análisis comparativo entre el antiguo régimen previsional y el nuevo sistema de pensiones, desde los más diversos puntos de vista. En una primera parte se comparan ambos esquemas desde la perspectiva de las opciones que están abiertas para los afiliados en cada caso, y de los beneficios y costos que tienen para ellos uno y otro sistema. Luego se incluye una sección en que se estiman las pérdidas en que estaban incurriendo implícitamente los imponentes del antiguo régimen, por el hecho de no haberse capitalizado sus aportes. En la tercera parte se analiza el efecto que tienen ambos sistemas sobre aspectos como la distribución del ingreso, el empleo, la acumulación de capital y el presupuesto del sector público.

El capítulo IV, por último, presenta las principales conclusiones que pueden extraerse sobre ambos sistemas. Primero, se resumen las que se refieren al antiguo régimen previsional, y en la sección siguiente se hace lo mismo para el nuevo sistema de pensiones.

Finalmente, deseo agradecer el apoyo recibido de A.F.P. Santa María S.A. y del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; así como la colaboración prestada por Manuel Olivares durante la realización de este estudio, y también expresar mi gratitud a aquellas personas que hicieron comentarios a versiones preliminares del trabajo, las cuales permitieron enriquecer el contenido del mismo. No obstante, cualquier error que pueda haber es de exclusiva responsabilidad del autor.

CAPITULO I

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ANTIGUO SISTEMA PREVISIONAL

I.1 Antecedentes generales

I.1.1 Descripción del sistema

El antiguo régimen previsional correspondía a lo que se conoce genéricamente como "sistema con financiamiento sobre la marcha", en términos que las pensiones que se pagaban a las personas que ya se habían retirado de la fuerza de trabajo eran financiadas con los aportes que realizaban los trabajadores activos, sus empleadores y el Fisco. Es decir, se trataba de un esquema que tenía elementos de un sistema de reparto -por cuanto la acumulación de reservas no era necesaria-, pero complementado con aportes estatales.

El nivel de las pensiones que obtenían los imponentes o asegurados tomaba como base la "historia previsional" de cada uno, de acuerdo a lo que señalaba la ley orgánica que regulaba el régimen previsional correspondiente. En todo caso, el nivel de las pensiones que recibían las personas al momento de jubilar tenía escasa relación con los aportes que se habían efectuado al sistema durante la vida laboral activa.

Con todo, la forma como operó el sistema se tradujo en la práctica en que el Fisco debió realizar aportes crecientes para que se pudieran pagar las pensiones comprometidas.

CAPITULO I

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ANTIGUO SISTEMA PREVISIONAL

I.1 Antecedentes generales

I.1.1 Descripción del sistema

El antiguo régimen previsional correspondía a lo que se conoce genéricamente como "sistema con financiamiento sobre la marcha", en términos que las pensiones que se pagaban a las personas que ya se habían retirado de la fuerza de trabajo eran financiadas con los aportes que realizaban los trabajadores activos, sus empleadores y el Fisco. Es decir, se trataba de un esquema que tenía elementos de un sistema de reparto -por cuanto la acumulación de reservas no era necesaria-, pero complementado con aportes estatales.

El nivel de las pensiones que obtenían los imponentes o asegurados tomaba como base la "historia previsional" de cada uno, de acuerdo a lo que señalaba la ley orgánica que regulaba el régimen previsional correspondiente. En todo caso, el nivel de las pensiones que recibían las personas al momento de jubilar tenía escasa relación con los aportes que se habían efectuado al sistema durante la vida laboral activa.

Con todo, la forma como operó el sistema se tradujo en la práctica en que el Fisco debió realizar aportes crecientes para que se pudieran pagar las pensiones comprometidas.

Desde el punto de vista administrativo, el antiguo régimen previsional operaba en base a las Cajas de Previsión, que eran las entidades encargadas de recolectar las cotizaciones que debían cancelar los trabajadores activos y sus empleadores, y de pagar los beneficios que otorgaba el sistema.

I.1.2 Cajas de Previsión del sistema antiguo en 1979

Hacia fines del año 1979, en el período previo a la Reforma Previsional, operaban en el país 32 instituciones que otorgaban prestaciones previsionales a sus afiliados. La nómina de estas instituciones y sus correspondientes abreviaciones se presenta a continuación:

- Servicio de Seguro Social (SSS).
- Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART).
- Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sector Empleados Públicos (CANAEMPU).
- Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sector Periodistas (Periodistas).
- Caja Bancaria de Pensiones (Bancaria).
- Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco de Chile (Banco de Chile).
- Sección Previsión Social del Banco Central (Banco Central).
- Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado (Banco del Estado).
- Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Defensa).
- Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Carabineros).
- Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional: Sección Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos (TRIO-MAR).
- Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional: Sección Empleados y Oficiales (CAPREMER).
- Caja de Previsión de Empleados del Hipódromo Chile (Hipódromo Chile).
- Caja de Retiro y Previsión Social de Empleados del Club Hípico de Santiago (Club Hípico de Santiago).
- Caja de Retiro y Previsión Social del Valparaíso Sporting Club (Sporting Club).

- Caja de Retiro y Previsión Social de Empleados del Club Hípico de Antofagasta (Club Hípico Antofagasta).
- Caja de Ahorro y Retiro de Empleados del Club Hípico de Concepción (Club Hípico Concepción).
- Caja de Previsión Social de los Profesionales Hípicos de los Hipódromos Centrales (Hipódromos Centrales).
- Caja de Ahorro y Retiro de Preparadores y Jinetes de Antofagasta (Preparadores y Jinetes Antofagasta).
- Caja de Retiro y Previsión de Preparadores y Jinetes de Concepción (Preparadores y Jinetes Concepción).
- Caja de Previsión para Empleados del Salitre (Salitre).
- Caja de Previsión Gildemeister (Gildemeister).
- Sección Especial de Previsión para los Empleados de la Compañía Cervecerías Unidas (CCU).
- Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Consumidores de Gas de Santiago (Compañía de Gas).
- Sección de Retiro de los Empleados de Mauricio Hochschild y Cía. Ltda. (Hochschild).
- Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (FF.CC.).
- Caja de Retiro y Previsión de los Empleados Municipales de la República (EE.MM. República).
- Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago (EE.MM. Santiago).
- Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso (EE.MM. Valparaíso).
- Caja de Previsión de Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias: Depto. Empleados (EE. EMOS).
- Caja de Previsión Social de Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias: Depto. Obreros (OO. EMOS).
- Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República (OO.MM. República).

La distribución del total de imponentes activos entre las distintas Cajas, en el año 1979, se presenta en el cuadro I.1.

Cuadro I.1
IMPONENTES ACTIVOS POR CAJA (1979)

	No. de Imponentes	% del Total
SSS	1.486.400	64,88
EMPART	403.000	17,59
CANAEMPU	266.298	11,62
Periodistas	15.368	0,67
Bancaria	13.269	0,58
Banco de Chile	2.648	0,12
Banco Central	1.077	0,05
Banco del Estado	7.432	0,32
TRIOMAR	28.312	1,24
CAPREMER	23.599	1,03
Hipódromo Chile	493	0,02
Club Hípico de Santiago	566	0,03
Sporting Club	352	0,02
C. Hípico Antofagasta	61	*
C. Hípico Concepción	81	*
Hipódromos Centrales	1.170	0,05
PP. y JJ. Antofagasta	23	*
PP. y JJ. Concepción	46	*
Salitre	3.379	0,15
Gildemeister	957	0,04
CCU	934	0,04
Compañía de Gas	765	0,03
Hochschild	114	*
FF.CC.	12.671	0,55
EE. MM. República	5.489	0,24
EE. MM. Santiago	1.842	0,08
EE. MM. Valparaíso	280	0,01
EE. Emos	1.132	0,05
OO. Emos	884	0,04
OO. MM. República	12.541	0,55
TOTAL	2.291.183	100,00

* Cifras poco significativas.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

I.1.3 Evolución del número de imponentes

La evolución del número de imponentes activos durante los veinte años anteriores a la Reforma Previsional, se presenta en el cuadro I.2, y corresponde a las principales Cajas y al total del sistema.

Cuadro I.2
EVOLUCION IMPONENTES ACTIVOS REGIMEN
PREVISIONAL ANTIGUO
(miles de personas)

AÑO	SSS	EMPART	CANAEMPU	TOTAL SISTEMA(a)
1961	1.264,0	189,3	-	1.531,3
1962	1.291,0	210,0	-	1.581,0
1963	1.310,0	218,0	-	1.612,6
1964	1.340,0	225,0	160,0	1.828,2
1965	1.375,0	230,0	167,0	1.887,9
1966	1.410,0	240,0	188,1	1.958,8
1967	1.450,0	248,0	205,5	2.025,2
1968	1.406,0	257,0	214,5	2.008,5
1969	1.440,0	266,0	231,9	2.068,6
1970	1.476,0	275,0	261,3	2.141,0
1971	1.513,0	287,0	275,5	2.212,9
1972	1.540,0	310,0	269,2	2.263,5
1973	1.561,0	340,0	284,3	2.390,9
1974	1.594,0	361,0	291,6	2.387,5
1975	1.537,0	345,0	284,0	2.299,2
1976	1.550,0	350,0	273,4	2.304,9
1977	1.490,0	370,0	273,0	2.266,9
1978	1.447,0	378,0	275,4	2.235,2
1979	1.486,4	403,0	266,3	2.291,2
1980	1.394,3	430,0	264,2	2.226,9

(a) No están incluidos los imponentes de las Cajas de Previsión de la Defensa y de Carabineros.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

I.1.4 Evolución de las tasas de cotización

La evolución experimentada por las tasas de cotización es una materia interesante de analizar, por cuanto permite extraer conclusiones sobre dos aspectos.

En primer lugar, la evolución en sí constituye un indicador indirecto de las necesidades de financiamiento del sistema.

En segundo término, las tasas como tales permiten estimar el costo directo que tenía para los distintos agentes involucrados el funcionamiento del sistema antiguo.

La evolución de las tasas globales de cotización en las principales Cajas se presenta en el cuadro I.3. Las cifras ilustran claramente que la fracción más importante del costo total recaía en los empleadores, lo cual repercutía sobre la demanda por trabajo.

No obstante la magnitud de las tasas, debe tenerse presente que ellas incluyen cotizaciones por conceptos adicionales al financiamiento de pensiones, como lo son las prestaciones de salud, el pago de asignaciones familiares, desahucio, etc..

Por esta razón, las cotizaciones destinadas exclusivamente al pago de pensiones se presentan separadamente en el cuadro I.4.

I.1.5 Evolución de la cobertura del régimen antiguo de pensiones

Como una forma de medir el grado de cobertura de un sistema previsional, es común recurrir a la relación entre el número de imponentes activos y la fuerza de trabajo. Estos antecedentes se presentan en el cuadro I.5.

Puede apreciarse que durante el transcurso de la década de los años sesenta, la cobertura fue aumentando constantemente, hasta alcanzar su máximo a comienzos de la década de los setenta. Posteriormente, se observa una disminución en el número de afiliados activos como proporción de la fuerza de trabajo.

Una causa de este fenómeno son las mayores tasas de desocupación que se manifestaron durante los años setenta. Esto es especialmente válido en el caso de los más jóvenes, que al incorporarse a la fuerza de trabajo y no encontrar una ocupación, quedaban desde la partida al margen del sistema previsional.

Cuadro I.3
EVOLUCION TASAS GLOBALES DE COTIZACION (a)
 (% del sueldo imponible)

AÑO	SSS			EMPART			CANAEMPU		
	Impon.	Empl.	Total	Impon.	Empl.	Total	Impon.	Empl.	Total
1968	8,75	39,15	47,90	13,75	43,98	57,73	18,75	7,00	25,75
1969	8,75	39,15	47,90	13,75	43,98	57,73	18,75	7,00	25,75
1970	8,75	39,15	47,90	13,75	43,98	57,73	18,75	7,00	25,75
1971	8,75	39,15	47,90	13,75	43,98	57,73	18,75	7,00	25,75
1972	8,75	39,15	47,90	13,75	43,98	57,73	18,75	7,00	25,75
1973	9,50	40,40	49,90	14,64	44,36	59,00	18,75	7,00	25,75
1974 (Enero)	7,50	40,10	47,60	12,64	42,86	55,50	18,75	27,00	45,75
1974 (Marzo)	7,50	53,10	60,60	12,64	55,86	68,50	18,75	40,00	58,75
1974 (Mayo)	7,50	49,10	56,60	12,64	51,86	64,50	18,75	36,00	54,75
1975 (Enero)	7,25	45,10	52,35	12,34	47,87	60,21	18,50	32,00	50,50
1975 (Marzo)	7,25	43,95	51,20	12,34	46,73	59,07	18,50	32,00	50,50
1976	7,25	43,95	51,20	12,34	46,73	59,07	18,50	32,00	50,50
1977	7,25	39,95	47,20	12,34	42,73	55,07	18,50	28,00	46,50
1978 (Enero)	7,25	35,95	43,20	12,33	38,72	51,05	18,50	24,00	42,50
1978 (Abril)	7,25	31,95	39,20	12,33	34,71	47,04	18,50	20,00	38,50
1978 (Julio)	7,25	28,95	36,20	12,33	31,71	44,04	18,50	17,00	35,50
1979	7,25	28,95	36,20	12,33	31,71	44,04	18,50	17,00	35,50
1980	7,25	25,95	33,20	12,33	28,71	41,04	18,50	14,00	32,50

(a) Incluye cotizaciones por concepto de pensiones, salud, asignación familiar, desahucio, accidentes del trabajo, CORVI, etc..

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Cuadro I.4
EVOLUCION TASAS DE COTIZACION PARA FINANCIAMIENTO DE PENSIONES
(% del sueldo imponible)

AÑO	SSS(a)			EMPART(b)			CANAEMPU(a)		
	Impon.	Empl.	Total	Impon.	Empl.	Total	Impon.	Empl.	Total
1968	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1969	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1970	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1971	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1972	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1973	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1974	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1975	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1976	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1977	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1978	7,25	15,95	23,20	10,16	15,00	25,16	11,0	5,00	16,0
1979	7,25	15,70	22,95	10,16	14,75	24,91	11,0	4,75	15,75
1980	7,25	15,70	22,95	10,16	14,75	24,91	11,0	4,75	15,75

(a) Incluye las cotizaciones por concepto de pensiones y las enteradas al Fondo de Revalorización de Pensiones.

(b) Incluye las cotizaciones por concepto de pensiones, las enteradas al Fondo de Retiro y al Fondo de Revalorización de Pensiones.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Cuadro I.5
COBERTURA REGIMEN ANTIGUO DE PENSIONES
(Imponentes Activos/Fuerza de Trabajo) (a)

AÑO	RELACION
1960	0,69
1961	0,60
1962	0,61
1963	0,61
1964	0,68
1965	0,69
1966	0,71
1967	0,72
1968	N.D.
1969	N.D.
1970	0,73
1971	0,74
1972	0,75
1973	0,79
1974	0,78
1975	0,74
1976	0,74
1977	0,73
1978	0,68
1979	0,68
1980	0,64

(a) No están incluidos los imponentes de las Cajas de Previsión de la Defensa y Carabineros.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social./ODEPLAN.

Sin embargo, las mayores tasas de desocupación no constituyen la única explicación para el descenso en la cobertura del sistema previsional. Además del componente cíclico inherente a lo anterior, las cifras permiten visualizar que, aun aislando dicho efecto, se manifiesta una disminución en la cobertura del sistema. Con este propósito, es conveniente considerar la relación entre imponentes activos y número de ocupados, la que se presenta en el cuadro I.6.

Cuadro I.6
AFILIADOS ACTIVOS COMO PROPORCION DEL
NUMERO DE OCUPADOS (a)

AÑO	RELACION
1960	0,75
1961	0,65
1962	0,66
1963	0,66
1964	0,73
1965	0,74
1966	0,75
1967	0,76
1968	0,74
1969	0,76
1970	0,77
1971	0,79
1972	0,78
1973	0,83
1974	0,83
1975	0,86
1976	0,83
1977	0,79
1978	0,76
1979	0,75
1980	0,71

(a) No están incluidos los imponentes de las Cajas de Previsión de la Defensa y Carabineros.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social./ODEPLAN.

Las cifras del recuadro I.6 muestran que durante la década de los setenta esta relación disminuyó. La hipótesis de que este fenómeno podía estar explicado por un aumento en la proporción del total de ocupados que corresponde a trabajadores independientes, se descarta al considerar las cifras sobre la

materia, las cuales muestran que la incidencia de esta variable es sólo marginal¹.

En consecuencia, lo que las cifras están mostrando es que un componente no despreciable de la menor cobertura del sistema previsional durante la década de los setenta obedece a una mayor evasión. Es decir, pese a que la afiliación y la cotización al sistema eran obligatorias para los trabajadores dependientes, un porcentaje importante de ellos no lo hacía.

I.2 Beneficios otorgados por las principales Cajas

I.2.1 Beneficios en materia de pensiones

En esta sección se detallan los beneficios otorgados en materia de pensiones por las principales Cajas del régimen antiguo, en cuanto a su naturaleza, requisitos y bases de cálculo. Conviene aclarar como punto de partida, que los antecedentes presentados para las distintas Cajas están referidos a la situación que vivieron estas instituciones en las décadas anteriores, y, en consecuencia, con bastante antelación a las modificaciones que se han introducido durante los últimos quince años a este mismo régimen. Esto, con el propósito de mostrar lo que era el régimen antiguo antes de que se le introdujeran algunas modificaciones de fondo durante el período 1974-1980, y así poder realizar una comparación apropiada con el nuevo sistema de pensiones.

1. Servicio de Seguro Social²

Beneficiarios

Todo los obreros que ganen un salario, aprendices, algunos grupos de trabajadores independientes, etc..

- 1 Las encuestas de la U. de Chile en el Gran Santiago muestran que los trabajadores independientes como proporción del total de ocupados, se incrementaron desde un 19,9 por ciento en 1974, a un 21,1 por ciento en 1980.
- 2 Los antecedentes que se presentan corresponden a lo que está establecido en la Ley No. 10.383 (1952), con todas las modificaciones que se introdujeron hasta el año 1968.

Pensiones de Vejez

Requisitos:

- Hombres: 65 años de edad.
- Mujeres: 55 años de edad.
- Mínimo de 800 semanas de imposiciones (aproximadamente 15 años).
- Densidad de imposiciones no inferior a 0,5 en el período de afiliación.

Monto Pensión:

Monto base (50% del salario base mensual), más un 1 por ciento de dicho salario por cada 50 semanas en exceso sobre las primeras quinientas semanas, con un límite máximo del 70% del salario base mensual.

Pensiones de Invalidez

Requisitos:

- Incapacidad para generar una remuneración al menos igual al 30% de la remuneración habitual (Invalidez absoluta). Si la incapacidad permite obtener una remuneración superior al 30% de la remuneración, pero inferior al 60%, se considerará invalidez parcial.
- Mínimo de 50 semanas de imposiciones.
- Densidad de imposiciones no inferior a 0,4, en el período que determina el salario base mensual.
- Densidad de imposiciones no inferior a 0,5 en el período de afiliación.
- Ser menor de 65 años de edad al comenzar la invalidez.

Monto Pensión:

Invalidez absoluta: Igual que pensión de vejez.

Invalidez parcial : 50% de la pensión por invalidez absoluta.

Pensiones de Viudez

La viuda recibirá una pensión equivalente al 50% de la que percibía el causante, o de la que éste habría tenido derecho a percibir si hubiera sido inválido absoluto.

Pensiones de Orfandad

Requisitos:

Al momento de fallecer, el asegurado debía cumplir con lo siguiente:

- Mínimo de 50 semanas de imposiciones.
- Densidad de imposiciones no inferior a 0,4 en el período que determina el salario base mensual.
- Densidad de imposiciones no inferior a 0,5 en el período de afiliación.

Monto Pensión:

20% del salario medio de pensiones para cada hijo.

Definiciones

Salario Base Mensual:

Suma de los salarios, rentas y subsidios sobre los cuales se hayan hecho imposiciones durante los cinco años calendario anteriores a la fecha del siniestro, dividida por sesenta.

Para efectuar este cálculo, se amplificarán previamente las imposiciones anteriores a los tres últimos años calendario (de los cinco señalados), en la proporción en que haya aumentado el salario medio de subsidios del año que antecede a la fecha del siniestro, respecto al de cada uno de los años cuyas imposiciones se amplifican.

Finalmente, la suma obtenida se amplifica por la relación entre el salario medio de subsidios del año que precede al de iniciación de la pensión y el del que precede al año del siniestro.

Salario Medio de Subsidios:

Cuociente entre las sumas de salarios diarios que corresponden al primer día de los subsidios concedidos a cada uno de los nuevos beneficiarios de estas prestaciones y el número de las mismas personas.

Densidad de Imposiciones:

Cuociente entre el número de semanas con imposiciones efectuadas y el número de semanas transcurridas en un determinado período.

Salario Medio de Pensiones:

Cuociente entre la suma de los salarios base mensuales de las pensiones y el número de personas que obtuvieron esos beneficios.

2. Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART)³

Beneficiarios

Empleados particulares que efectúen imposiciones en esta Caja.

Pensiones de Vejez

Requisitos:

- Hombres: 65 años de edad.
- Mujeres: 65 años de edad.

Este límite de edad se reducirá en un año por cada cinco de servicios, con un máximo de cinco años para las imponentes mujeres.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones reconocidas, dividido por 35. La pensión no podrá exceder el sueldo base⁴.

3 Los antecedentes corresponden a lo que está establecido en la Ley N° 10.475 (1952).

4 En general, los topes máximos para el monto de las pensiones de las distintas Cajas se fueron estableciendo a un mismo nivel, expresados en sueldos vitales, y con una escala variable a través del tiempo. Este límite se estableció en 8 sueldos vitales en 1963, y terminó en 50 sueldos vitales en 1980 (ver cuadro I.7).

Pensiones de Antigüedad

Requisitos:

- Hombres: 35 años de servicios.
- Mujeres: 30 años de servicios computables, de los cuales 25 deberán ser efectivamente trabajados, o 20 años efectivamente trabajados y 55 años o más de edad.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones reconocidas, dividido por 35. La pensión no podrá exceder el sueldo base.

Pensiones de Invalidez

Requisitos:

- 3 años de imposiciones como mínimo y menos de 65 años de edad.
- Se considerará inválido a quien haya perdido dos tercios de su capacidad de trabajo.

Monto Pensión:

70% del sueldo base más un 2% del mismo por cada año de servicios en exceso sobre los 20 primeros.

Pensiones de Viudez

Monto Pensión:

50% del sueldo base o de la pensión de jubilación.

Pensiones de Orfandad

Monto Pensión:

15% del sueldo base o de la pensión de jubilación, por cada beneficiario.

Observaciones

- Los imponentes que dejen de serlo y no reúnan los requisitos para obtener alguna de las pensiones, podrán retirar la totalidad de las sumas registradas a su nombre en su cuenta Fondo de Retiro y las imposiciones pagadas por los empleadores⁵.

5 Esta opción fue derogada por el D.L. N° 1.695 (1977).

- Para disfrutar el monto total de la jubilación correspondiente, el imponente deberá reintegrar todos los giros desde sus Fondos de Retiro e Indemnización⁶, incluyendo un cierto interés, no inferior al 6% anual⁷.

Definición del Sueldo Base

Promedio de las remuneraciones imponibles afectas al Fondo de Retiro, percibidas en los 60 meses que preceden al momento de otorgar el beneficio. Para este efecto las remuneraciones imponibles percibidas durante los primeros 24 meses se multiplicarán por la relación existente entre el sueldo vital de Santiago vigente el último mes y el que regía en cada uno de aquéllos. Los demás se tomarán por su valor nominal.

3. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sección Empleados Públicos (CANAEMPU)⁸

Beneficiarios

Empleados contratados de la Administración Pública; empleados de los servicios o instituciones independientes del Estado; empleados de la Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura y Sociedad Nacional de Minería.

Pensiones de Vejez

Requisitos:

- Diez años de impositiões como mínimo.
- 65 años de edad.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de servicios, dividido por 30. La pensión no podrá exceder el sueldo base.

- 6 La ley autorizaba a los imponentes a efectuar giros desde estos fondos, con el propósito de financiar otro tipo de beneficios (ver sección I.2.2).
- 7 Esta tasa de interés estaba expresada en términos nominales.
- 8 Los antecedentes que se presentan corresponden a lo que está establecido en el DFL No. 1.340 bis (1930).

Pensiones de Invalidez

Requisitos:

- Diez años de imposiciones como mínimo.
- Invalidez absoluta para el desempeño del empleo en que se jubile.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de servicio, dividido por 30. La pensión no podrá exceder el sueldo base.

Pensiones de Antigüedad

Requisitos:

30 años de imposiciones

Monto Pensión:

Sueldo base.

Pensiones de Montepío

Requisitos:

- 10 años de imposiciones del empleado fallecido.
- Tienen derecho a este beneficio, en primer lugar, la viuda e hijos legítimos; en segundo lugar, la madre legítima y los hijos naturales; y en tercer lugar, las hermanas legítimas solteras.

Monto Pensión:

20% del sueldo base o de la pensión de jubilación de que gozaba el empleado fallecido, por los 10 primeros años de servicios, y un 1% más por cada año adicional de imposiciones. En ningún caso la pensión de montepío podrá exceder del 50% del último sueldo o pensión de jubilación de que disfrutaba el causante.

Definición de Sueldo Base

Promedio de los sueldos por los cuales se hubieran hecho imposiciones durante los últimos 36 meses de servicios.

4. Caja Bancaria de Pensiones⁹

Beneficiarios

Empleados de los bancos comerciales, hipotecarios y de fomento.

Pensiones de Vejez

Requisitos:

- 55 años de edad.
- 3 años o más de imposiciones en la Caja.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

Pensiones de Antigüedad

Requisitos:

24 o más años de imposiciones en la Caja o haber cesado sus servicios por voluntad del empleador, habiendo tenido a lo menos 13 años de imposiciones en la Caja.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

Pensiones de Invalidez

Requisitos:

- Invalidarse por causas ajenas al trabajo, teniendo a lo menos 13 años de imposiciones en la Caja.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

Pensiones de Montepío

Requisitos:

Imponente jubilado o con derecho a jubilación.

9 Los antecedentes que se presentan corresponden a lo que está establecido en la Ley No. 8.569 (1946).

Monto Pensión:

75% de la pensión de jubilación que le hubiere correspondido al imponente fallecido o de la que gozaba el jubilado.

Observaciones

El imponente que retire parte o el total del Fondo de Retiro, sufrirá una rebaja de su pensión, equivalente a la suma que corresponda de considerar las cantidades usadas o retiradas como parte del capital constitutivo de la pensión total.

Definición de Sueldo Base

Promedio de los sueldos, salarios, honorarios fijos, comisiones y gratificaciones, percibidos por el imponente en los últimos 30 meses servidos, y sobre los cuales se hayan hecho imposiciones.

5. Caja de Previsión del Banco de Chile¹⁰**Beneficiarios**

Empleados del Banco de Chile.

Pensiones de Vejez

Requisitos:

- 55 años de edad.
- 13 años o más de servicios.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

Pensiones de Antigüedad

Requisitos:

24 o más años de servicios, o haber cesado sus servicios por voluntad del Banco, habiendo tenido a lo menos 13 años o más de servicios.

¹⁰ Los antecedentes que se presentan corresponden a lo que está establecido en los estatutos publicados en 1948.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

Pensiones de Invalidez

Requisitos:

- Invalidarse por causas ajenas al trabajo, teniendo a lo menos 15 años de imposiciones en la Caja.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de servicio, dividido por 35.

Pensiones de Montepío

Requisitos:

Imponente jubilado o en servicio con derecho a jubilación.

Monto Pensión:

75% de la pensión que gozaba el jubilado o que hubiere correspondido al imponente.

Observaciones

El imponente que retire parte o el total del Fondo de Retiro, sufrirá una rebaja de su pensión, equivalente a la suma que corresponda de considerar las cantidades usadas o retiradas como parte del capital constitutivo de la pensión total.

Definición de Sueldo Base

Promedio de los sueldos, salarios, honorarios fijos, comisiones o gratificaciones percibidas por el imponente en los últimos 36 meses servidos.

6. Caja de Previsión de Empleados del Banco del Estado de Chile¹¹

Beneficiarios

Empleados del Banco del Estado de Chile, de la Superintendencia de Bancos, de la Caja de Accidentes del Trabajo y de la propia Caja.

Pensiones de Vejez

Requisitos:

- 55 años de edad.
- 15 años o más de imposiciones.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

Pensiones de Antigüedad

Requisitos:

- 24 o más años de imposiciones en la Caja, o haber cesado sus servicios por voluntad del empleador, habiendo tenido a lo menos 15 años de imposiciones en la Caja.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

Pensiones de Invalidez

Requisitos:

- Invalidarse por causas ajenas al trabajo, teniendo a lo menos 15 años de imposiciones en la Caja.
- Invalidarse por causa o con ocasión del trabajo, cualquiera sea el número de sus años de imposiciones.

Monto Pensión:

Sueldo base multiplicado por el número de años de imposiciones, dividido por 35.

11 Los antecedentes que se presentan corresponden a lo que está establecido en el DFL No. 2.252 (1957).

Pensiones de Montepío

Requisitos:

Imponente jubilado o en servicio con más de 10 años de imposiciones.

Monto Pensión:

75% de la pensión de que gozaba el jubilado o que le hubiere correspondido al imponente.

Definición del Sueldo Base

Promedio de las remuneraciones imponibles que hayan correspondido al imponente en los últimos 24 meses, y sobre las cuales se hayan hecho imposiciones. En el caso de los imponentes que cumplan 35 años de servicios, éste corresponderá al promedio de los últimos doce meses.

I.2.2 Otros beneficios

Además de los beneficios mencionados en la sección anterior, relacionados todos ellos con el pago de pensiones (ya sea por concepto de vejez, antigüedad, invalidez, viudez u orfandad), las distintas Cajas otorgaban otro tipo de servicios a sus afiliados.

En esta sección se presenta una breve reseña de los beneficios adicionales otorgados por las principales Cajas, sin considerar lo relativo a prestaciones de salud¹².

1. Servicio de Seguro Social (SSS)

- Cuota mortuoria en caso de fallecimiento del asegurado, o bien el otorgamiento del servicio funerario correspondiente.
- Venta de casas a los imponentes. Para estos efectos podía destinarse el 1 por ciento de los recursos del SSS, y parte de los excedentes anuales.

12 Pese a que podían observarse amplias diferencias entre las distintas Cajas por concepto de prestaciones de salud, el tema no se analiza en esta oportunidad por cuanto ello trasciende los objetivos de este estudio.

- Préstamos de cesantía a los asegurados. Para estos efectos no podía destinarse más de un 5 por ciento de los excedentes anuales del SSS.
- Préstamos a los asegurados para la habilitación de sus casas y para la adquisición de medios de trabajo a los inválidos rehabilitados por el Servicio. Para estos propósitos podía destinarse hasta un 5 por ciento de los excedentes anuales del SSS.
- Indemnización por años de servicio.
- Asignación familiar.

2. Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART)

- Cuota mortuoria para cubrir el valor de los funerales del imponente fallecido.
- Devolución de sumas acumuladas en su cuenta Fondo de Retiro¹³.
- Préstamos de auxilio a los imponentes, hasta por seis meses de sueldo.
- Créditos hipotecarios a los imponentes.
- Indemnización por años de servicio.
- Asignación familiar.

3. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sección Empleados Públicos (CANAEMPU)

- Asignación por causa de muerte, consistente en un año y medio del sueldo de que disfrutaba el imponente. El derecho a este seguro de vida se adquiría después de haber hecho imposiciones durante tres años.
- Préstamos en dinero a los imponentes, por una cantidad no superior a los tres meses de sueldo o pensión del solicitante.
- Créditos hipotecarios.
- Servicios mutuales en favor de los imponentes (seguros contra incendios, de fianzas, de liberación de hipotecas).

13 Esto fue derogado por el D.L. N° 1.695 (1977).

4. Caja Bancaria de Pensiones¹⁴

- Los imponentes podían disponer de su Fondo de Retiro – formado por medio de imposiciones pagadas por el empleador y por el imponente – para adquirir, edificar, reparar o mejorar propiedades urbanas o rurales, pagar saldos de precios o deudas hipotecarias¹⁵.
- Indemnización por años de servicio.
- Préstamos con garantía hipotecaria.
- Préstamos en dinero.
- Asignación familiar.
- La Caja podía establecer adicionalmente los siguientes beneficios: seguro contra incendio o destrucción de bienes raíces; seguro de desgravamen de bienes raíces; seguro de fianza; seguro de vida; seguro contra accidentes del tránsito o del trabajo; seguro contra robo o hurto; auxilio pecuniario en caso de enfermedad o maternidad; ayuda pecuniaria para financiar gastos de asistencia médica, dental, farmacéutica y hospitalaria; ayuda pecuniaria en caso de muerte, mediante el pago de una cuota mortuoria, y cualquier otro beneficio que representara una ventaja para sus imponentes.
- Subsidios para financiar los gastos que demande al empleado al nacimiento de un hijo.
- Subsidios para financiar los gastos que demande al empleado la educación de sus hijos en planteles de instrucción comercial, industrial, agrícola y de arte u oficios del Estado.

14 En el caso de la Caja de Previsión del Banco de Chile, de los empleados del Banco del Estado de Chile y de la Sección de Previsión del Banco Central de Chile, la naturaleza de los beneficios adicionales era similar a los de la Caja Bancaria de Pensiones. De hecho, para poder operar, la ley les exigía que como mínimo debían proporcionar los mismos beneficios que la Caja Bancaria de Pensiones.

15 En todo caso, la ley establecía que la utilización parcial o total del Fondo de Retiro por parte de un imponente implicaba rebajar la pensión de jubilación o montepío anual, en un monto equivalente a considerar las cantidades retiradas como parte del capital constitutivo de la pensión total.

I.3 Pensiones obtenidas según las leyes orgánicas de las Cajas

I.3.1 Antecedentes generales

Pese a que el nivel de las pensiones en términos reales podía ir variando periódicamente en función de los reajustes que se fueran otorgando, las leyes orgánicas de las distintas Cajas establecían procedimientos específicos para calcular la pensión inicial que correspondía recibir al asegurado al momento de retirarse.

En este capítulo se estima el monto máximo inicial de la pensión que correspondía recibir a los imponentes de las distintas Cajas, en función de la remuneración imponible percibida durante el período relevante para efectuar los cálculos. Para estos efectos, se ha considerado que la remuneración imponible permanece constante en términos reales durante el período relevante para estimar el salario base.

Considerando que en todos los casos se requiere promediar en alguna instancia las remuneraciones imponibles nominales percibidas durante un cierto período de tiempo por el imponente, la tasa de inflación juega un rol determinante. Para estos efectos, se ha considerado una tasa de inflación mensual de 1,5 por ciento, lo cual es consistente con una tasa anualizada de 20 por ciento. En términos promedio, esta tasa puede considerarse como representativa de la tendencia histórica sobre la materia en Chile¹⁶.

Por último, cabe señalar que a partir del año 1963 se estableció un tope máximo para el nivel de las pensiones en todas las Cajas, y para el nivel de la remuneración imponible, en un monto equivalente a 8 sueldos vitales escala A) del departamento de Santiago¹⁷. Posteriormente se produjeron modificaciones en esta materia, estableciéndose una escala que resultó creciente en

16 No obstante el valor considerado para estos propósitos, cabe hacer presente que durante el período de vigencia del antiguo régimen previsional hubo muchos períodos en que la tasa de inflación estuvo por encima de 20 por ciento. En estos casos, el efecto perjudicial para quienes jubilaban era aún mayor.

17 Ley Nº 15.386, Artículo 25 (1963).

el tiempo, la cual estableció un tope máximo de 50 sueldos vitales en 1980.

Tomando como referencia la escala señalada, en el cuadro I.7 se presentan los topes máximos para el nivel de las pensiones en los distintos períodos, expresados en moneda de 1986¹⁸.

I.3.2 Pensiones del SSS

Para calcular las pensiones de vejez que pagaba el SSS a los asegurados que se retiraban, la ley orgánica respectiva establecía que para efectos de estimar el salario base mensual sobre el cual se calculaba la pensión, las remuneraciones imponibles nominales correspondientes a los primeros 24 meses de los 60 últimos en que el asegurado estuvo activo, debían ajustarse en la proporción en que hubiera aumentado el salario medio de subsidios del año que antecedía a la fecha del siniestro, respecto al de cada uno de los años cuyas remuneraciones imponibles se amplificaban.

Si bien el propósito de este ajuste era atenuar en parte los efectos de la inflación, el hecho de que el salario medio de subsidios variara en forma independiente del IPC implicaba que en algunas oportunidades el asegurado resultaba compensado -en lo que a dichas remuneraciones se refiere- en más que el IPC, a veces en una proporción equivalente, y en otras oportunidades en menos que el IPC. Con el objeto de independizar los cálculos que a continuación se presentan de lo que puede haber ocurrido coyunturalmente en un determinado período, las estimaciones se efectuaron considerando que el salario medio de subsidios varía en igual proporción que el IPC. Esto significa, en consecuencia, que las remuneraciones correspondientes a los 24 primeros meses de los últimos 60 meses que se tomaban en cuenta para efectuar el cálculo, se ajustaron por el IPC, y las 36 restantes se consideraron a su valor nominal.

18 Para estos efectos se utilizó el deflactor implícito del PGB.

Cuadro I.7
TOPES MAXIMOS PARA NIVEL DE PENSIONES

Período	Sueldos Vitales	\$ de 1986 (Deflactor: PGB)
1960	8	200.147
1961	8	223.325
1962	8	258.937
1963	8	179.817
1964	8	176.083
1965	8	175.197
1966	8	171.872
1967	8	159.955
1968	8	145.265
1969	8	133.121
1970	8	122.217
1971	8	139.204
1972	8	106.204
1973	12	52.684
1974	14	52.309
1975	16	49.695
1976	18	54.888
1977	30	89.415
1978	30	83.320
1979	50	125.581
1980	50	131.794

Las pensiones de vejez estimadas en este contexto se presentan en el cuadro I.8.

Cuadro I.8
PENSIONES DE VEJEZ
SSS

Remuneración Imponible (\$)	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen. máx./Rem. imponible (%)
15.000	9.113	60,8
25.000	15.189	60,8
40.000	24.302	60,8

Las pensiones de invalidez se calculaban de igual forma que las pensiones de vejez -en el caso de invalidez absoluta-, y las pensiones de montepío correspondían a un 50 por ciento de la que percibía el causante, o de la que éste habría tenido derecho a percibir si hubiera sido inválido absoluto.

En todos los casos está implícito el supuesto de que el asegurado cumple con los requisitos mínimos exigidos en cuanto al período de imposiciones, y a la densidad de imposiciones. En el caso de las pensiones de vejez, se considera adicionalmente que el trabajador realizó imposiciones a lo menos durante 35 años, de modo de hacerse acreedor a una pensión equivalente al 70 por ciento del salario base mensual. En consecuencia, cabe precisar que se trata de la pensión máxima que podía obtener el asegurado¹⁹.

I.3.3 Pensiones de EMPART

En forma análoga al caso del SSS, la ley orgánica de EMPART establecía que para efectos de calcular el sueldo base sobre el cual se estimaba la pensión de vejez, las remuneraciones

19 La pensión base correspondía a un 50 por ciento del salario base mensual.

imponibles nominales correspondientes a los primeros 24 meses de los 60 últimos en que el asegurado estuvo activo debían ajustarse por un determinado factor. En este caso, el factor de ajuste era el porcentaje de variación del sueldo vital de Santiago entre cada uno de dichos meses y el último de los 60 meses considerados.

En tanto el sueldo vital variaba en forma independiente del IPC, ocurría el mismo fenómeno señalado para el caso del SSS, en términos de que el factor de ajuste podía estar por sobre o por bajo la variación del IPC. También con el objeto de independizar los cálculos de situaciones coyunturales que pudieran haberse producido, las estimaciones que a continuación se presentan consideran que dicho factor de ajuste, aplicado a los primeros 24 meses, varía en la misma proporción que el IPC.

Las pensiones de vejez y de antigüedad estimadas para los afiliados de EMPART al momento de jubilar se presentan en el cuadro I.9.

Cuadro I.9
PENSIONES DE VEJEZ Y ANTIGÜEDAD
EMPART

Remuneración imponible (\$)	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen. máx./Rem. imponible (%)
25.000	21.698	86,8
40.000	34.717	86,8
70.000	60.755	86,8
120.000	104.151	86,8
220.000	190.944	86,8

En cuanto a las pensiones de invalidez, cabe señalar que la ley estipula como mínimo un 70 por ciento del sueldo base.

I.3.4 Pensiones de CANAEMPU

La ley orgánica respectiva establecía que la pensión de vejez se calculaba multiplicando el sueldo base por el número de años de servicio, y ese resultado debía dividirse por 30. Para estos efectos, el sueldo base se calculaba como el promedio simple de los sueldos nominales por los cuales se hubieran hecho imposiciones durante los últimos 36 meses de servicio. Asimismo, se establecía que la pensión no podía exceder el sueldo base.

En el caso de las pensiones de antigüedad, estaba estipulado que éstas debían ser iguales al sueldo base calculado para el imponente, en función del número de años de imposiciones. Las pensiones de vejez y de antigüedad estimadas para los imponentes de CANAEMPU se presentan en el cuadro I.10. Ambas resultaron ser iguales, por cuanto la restricción del sueldo base como tope máximo fue limitante.

Cuadro I.10
PENSIONES DE VEJEZ Y ANTIGÜEDAD
CANAEMPU

Remuneración Imponible (\$)	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen.máx./Rem. imponible (%)
25.000	19.497	78,0
40.000	31.195	78,0
70.000	54.591	78,0
120.000	93.585	78,0
220.000	171.573	78,0

I.3.5 Pensiones de la Caja Bancaria de Pensiones

La ley orgánica respectiva establecía que la pensión de vejez debía calcularse multiplicando el sueldo base por el número de años de servicio, y ese resultado se dividía por 35. Para estos

efectos el sueldo base se calculaba como el promedio simple de los sueldos nominales por los cuales se hubieran hecho imposiciones durante los últimos 36 meses de servicio. En cuanto a los tope máximos, éstos se expresaban en función de los sueldos vitales, de acuerdo a lo que se señala en el cuadro I.7.

Haciendo abstracción de este tope -ya que ello constituye un elemento eminentemente variable, en función del período particular que se está considerando- se obtienen las pensiones de vejez que se incluyen en el cuadro I.11. Los cálculos se presentan en forma separada para un imponente que empezó a cotizar a los 18 años de edad, y para quien empezó a hacerlo a los 25 años de edad. Esto, por cuanto el número de años de servicio difiere en cada caso. En ambos casos se considera que el trabajador cotiza hasta los 65 años de edad.

Con respecto a las pensiones de antigüedad, la ley indica un procedimiento similar al señalado para el caso de las pensiones de vejez. La diferencia radica en que en el caso de las pensiones de antigüedad el número de años de servicio podía ser inferior. De hecho, la ley exigía como mínimo 24 años de servicio. Las pensiones de antigüedad proyectadas se presentan en el cuadro I.12, y consideran 24 años de servicio. Cabe agregar, que el tope máximo de la pensión era similar al indicado para las pensiones de vejez.

Cuadro I.11
PENSIONES DE VEJEZ
CAJA BANCARIA DE PENSIONES

Remuneración Imponible	Cotiza desde los 18 años		Cotiza desde los 25 años	
	Monto pensión máxima	Monto pensión máxima/Rem. imponible	Monto pensión máxima	Monto pensión máxima/Rem. imponible
(\$)	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)
25.000	20.313	81,3	17.411	69,6
40.000	32.501	81,3	27.858	69,6
70.000	56.878	81,3	48.752	69,6
120.000	97.504	81,3	83.575	69,6
220.000	178.758	81,3	153.221	69,6

Cuadro I.12
PENSIONES DE ANTIGUEDAD
CAJA BANCARIA DE PENSIONES

Remuneración imponible (\$)	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen.máx./Rem. imponible (%)
25.000	13.929	55,7
40.000	22.287	55,7
70.000	39.002	55,7
120.000	66.860	55,7
220.000	122.577	55,7

Por último, cabe señalar que las pensiones de invalidez se calculaban utilizando el mismo procedimiento indicado para las pensiones de antigüedad. En consecuencia, el monto resultante de la pensión estaba en directa relación con el número de años de servicio previos al momento en que el imponente se invalidaba.

I.4 Comparación de los regímenes de las distintas Cajas

I.4.1 Distintos mecanismos para el cálculo de las pensiones

La comparación de los mecanismos que contemplaban las leyes orgánicas de las distintas Cajas para calcular el monto de la pensión que correspondía al trabajador al momento de retirarse, permite visualizar significativas diferencias en el trato que se daba a los imponentes de una y otra Caja.

En cuanto al requisito de edad para obtener una pensión de vejez, el SSS, EMPART y CANAEMPU establecían 65 años de edad para los hombres. Sin embargo, tanto en la Caja Bancaria de Pensiones como en las otras del mismo sector (Banco del

Estado, Banco de Chile, Banco Central), la edad mínima exigida era de 55 años de edad.

A lo anterior debe agregarse que, con excepción del SSS - que en definitiva correspondía a la Caja de los obreros- las restantes Cajas contemplaban entre sus beneficios el otorgamiento de pensiones de antigüedad, las cuales tenían como requisito un cierto número de años de servicio (imposiciones)²⁰. En el caso de EMPART el requisito era de 35 años de servicios, en CANAEMPU se exigían 30 años de imposiciones, y en la Caja Bancaria de Pensiones y sus derivadas el requisito era de 24 años de imposiciones. La simple comparación de estos antecedentes constituye una muestra de la discriminación que podía observarse en favor de determinados grupos de trabajadores. El caso extremo lo constituían la Caja Bancaria de Pensiones y demás del sector, en que la exigencia de 24 años de imposiciones determinaba que un trabajador que empezaba a cotizar a los 18 años de edad, estaba en condiciones de jubilar a los 42 años de edad. En contraste, un obrero afiliado al SSS -institución cuyo número de afiliados representaba aproximadamente el 65 por ciento del total de afiliados al sistema en 1979- que también empezaba a cotizar a los 18 años de edad, necesariamente debía esperar hasta los 65 años de edad para obtener una pensión de vejez.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que las leyes orgánicas de las distintas Cajas contemplaban diferentes mecanismos para estimar el sueldo base sobre el cual se calculaba la pensión. En el caso del SSS y de EMPART, el sueldo base se calculaba tomando en consideración los sueldos percibidos durante los últimos cinco años, mientras que en CANAEMPU y en la Caja Bancaria de Pensiones y sus derivadas sólo se consideraban los últimos tres años. Cabe agregar que en todos los casos las remuneraciones imponibles correspondientes a los últimos 36 meses eran consideradas en su valor nominal, sin corregir los efectos de la inflación. Aquellas Cajas en que se consideraban 24 meses adicionales -como era el caso del SSS y de EMPART- contemplaban mecanismos de reajuste para las remuneraciones no

20 El D.L. N° 2.448 (1979), puso término de hecho a las pensiones de antigüedad y a las jubilaciones anticipadas, estableciéndose (luego de un período de ajuste) como requisito de jubilación 65 años de edad en el caso de los hombres y 60 años en el caso de las mujeres.

minales recibidas en dicho período. En todo caso, en tanto los mecanismos de reajuste contemplados -salario medio de subsidios en el SSS y sueldo vital en EMPART- incluían índices cuya variación era independiente del IPC, en la medida que hubiera una diferencia entre ambos el asegurado podía resultar beneficiado o perjudicado. En general, al haber estado basado el cálculo en un promedio de remuneraciones nominales, resultaban perjudicados en menor proporción aquellos trabajadores cuyo promedio se calculaba considerando un menor número de meses.

I.4.2 Comparación de las pensiones pagadas por las Cajas

Una forma de establecer una relación entre las pensiones pagadas por las distintas Cajas consiste en comparar el monto de la pensión como porcentaje de la última remuneración imponible, en los distintos casos.

De acuerdo a los antecedentes presentados en las secciones anteriores, se observa que en el caso del SSS el monto de la pensión máxima calculada al momento de jubilar, como proporción de la última remuneración imponible, alcanzaba a un 60,8 por ciento. En el caso de EMPART dicha relación se elevaba a un 86,8 por ciento, y en la Caja Bancaria de Pensiones el porcentaje fluctuaba en función del tipo de pensión de que se tratara, y, en el caso de las pensiones de vejez, dependía del número de años en que el imponente realizó cotizaciones. Así, para un trabajador que empezó a cotizar a los 18 años de edad la pensión de vejez que se le calculaba al momento de jubilar representaba un 81,3 por ciento de la última remuneración imponible, mientras que si empezó a cotizar a los 25 años de edad dicha relación era de 69,6 por ciento²¹.

La situación particular de CANAEMPU debe ser analizada en forma separada, por cuanto se encuentra presente un elemento adicional. En efecto, si bien los antecedentes presentados en el cuadro I.10 muestran que la pensión calculada como pro-

21 Cabe recordar que la tasa de inflación promedio considerada para efectos de estos cálculos es de 20 por ciento anual. De haberse considerado una tasa más alta, las pensiones proyectadas como porcentaje de la última remuneración imponible hubieran sido menores.

porción de la última remuneración imponible alcanzaba a un 78 por ciento, ello constituía de hecho un límite inferior para ciertos grupos, por cuanto algunos empleados del sector público estaban afectos al beneficio de las llamadas "pensiones perseguidoras", según el cual el asegurado recibía como pensión un monto equivalente a la remuneración que correspondiera en cada momento al cargo en que él se acogió a pensión.

Con todo, resulta claro desde esta perspectiva que los sectores más perjudicados eran los asegurados del SSS, institución que concentraba a la mayor proporción del total de imponentes activos del sistema.

I.5 Evolución de las pensiones reales en las distintas Cajas

El análisis de la evolución de las pensiones promedio pagadas por las principales Cajas muestra sucesivas alzas y bajas durante la década de los sesenta, produciéndose un notorio incremento en el año 1971. Posteriormente se observa una tendencia decreciente, la cual se revierte en 1977 en el caso del SSS, de EMPART y de la Caja Bancaria de Pensiones, y en 1979 en el caso de CANAEMPU (ver cuadros I.13 a I.17).

Ciertamente, cualquiera comparación entre el nivel de las pensiones promedio observadas en uno u otro período va a estar influida por el deflactor que se utilice. Habiéndose usado en este caso el deflactor implícito del PGB, lo que interesa destacar no es la comparación en sí del nivel de las pensiones en distintos períodos seleccionados, sino que la naturaleza eminentemente fluctuante de las pensiones en el esquema anterior.

La causa de este fenómeno radica exclusivamente en que en el sistema antiguo los mecanismos de reajustabilidad de las pensiones no eran perfectos y, en consecuencia, éstas podían experimentar fluctuaciones en términos reales.

Si bien es cierto la variabilidad de las pensiones por este concepto podía en algunos casos favorecer a los imponentes, en la medida que el interés de ellos hubiera sido el poder disponer de un cierto ingreso que permaneciera constante en términos reales, la incertidumbre en esta materia les resultaba perjudicial.

En definitiva, esta variabilidad ocurría porque el pensionado no tenía el derecho a una reajustabilidad automática. Podrá contraargumentarse que lo anterior no es una falla de los siste-

mas de reparto en sí, y que ello obedece a la forma particular en que se manejó la previsión en los distintos períodos considerados. Aunque esto pudiera ser cierto, lo que interesa destacar es que en un sistema de reparto como el que rigió en Chile hasta el año 1981 está abierta la posibilidad de que los pensionados se vean perjudicados por la ausencia del derecho a la reajustabilidad automática.

Cuadro I.13
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR SSS
(en pesos de 1986)

AÑO	VEJEZ	INVALIDEZ	VIUDEZ	ORFANDAD
1962	14.130	14.078	8.850	2.104
1963	10.422	11.428	7.338	1.583
1964	9.429	10.018	6.990	1.519
1965	10.106	10.234	7.643	1.526
1966	11.392	11.831	7.827	1.830
1967	12.702	12.839	7.841	1.968
1968	12.442	12.238	7.662	2.000
1969	9.765	10.238	6.119	1.541
1970	10.737	9.829	6.938	1.394
1971	16.257	16.745	9.888	2.456
1972	14.157	14.036	7.189	2.014
1973	9.875	9.586	5.231	1.656
1974	7.091	7.042	4.171	1.097
1975	7.115	6.916	4.213	577
1976	6.926	7.255	4.031	1.080
1977	7.748	8.185	4.507	1.241
1978	8.440	9.215	5.101	1.536
1979	8.104	8.734	4.632	1,433
1980	8.381	8.543	4.814	1.305

Cuadro I.14
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR EMPART
(en pesos de 1986)

AÑO	VEJEZ	ANTIGUEDAD	INVALIDEZ	VIUDEZ	ORFANDAD
1962	29.287	53.467	29.790	19.378	5.300
1963	27.850	43.974	28.223	16.093	4.635
1964	28.961	46.631	29.459	17.979	4.988
1965	27.806	41.994	26.949	16.299	4.652
1966	26.382	37.166	25.210	15.406	4.446
1967	25.200	35.809	24.169	14.530	4.416
1968	35.281	34.565	24.962	13.899	4.443
1969	26.405	35.299	24.376	14.385	4.249
1970	24.699	32.975	23.703	14.790	4.355
1971	27.533	38.132	26.861	16.883	4.936
1972	20.592	30.396	20.075	13.691	4.306
1973	8.239	12.309	9.662	5.248	1.514
1974	8.646	12.191	8.521	5.201	1.408
1975	9.441	12.898	9.044	5.771	1.612
1976	9.240	12.496	9.024	5.550	1.563
1977	10.364	13.789	10.312	6.168	1.762
1978	10.950	11.446	10.625	6.134	1.872
1979	12.145	15.332	11.421	8.138	1.965
1980	13.092	18.779	12.674	8.276	2.000

Cuadro I.15
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR CANAEMPU
(en pesos de 1986)

AÑO	JUBILACIONES	MONTEPIOS
1962	46.462	2.956
1963	50.127	4.306
1964	27.087	12.757
1965	48.783	5.538
1966	38.265	4.760
1967	47.250	6.666
1968	52.605	5.569
1969	53.042	8.003
1970	60.768	5.682
1971	81.466	7.974
1972	67.454	7.827
1973	30.838	4.357
1974	30.607	3.302
1975	30.750	3.950
1976	27.563	4.227
1977	26.633	4.853
1978	26.230	5.106
1979	27.972	6.090
1980	30.168	7.032
1975	6.918	577
1976	7.233	1.080
1977	8.183	1.381
1978	9.215	1.536
1979	8.734	1.433
1980	8.543	1.305

Cuadro I.16
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR CAJA
BANCARIA DE PENSIONES
(en pesos de 1986)

AÑO	JUBILACIONES	MONTEPIOS
1962	43.102	33.820
1963	38.462	29.948
1964	35.636	28.405
1965	35.718	19.149
1966	54.543	18.067
1967	33.251	16.733
1968	31.359	15.766
1969	35.080	17.779
1970	32.912	16.177
1971	42.041	20.671
1972	39.379	17.001
1973	21.749	10.376
1974	14.290	6.537
1975	15.662	7.108
1976	15.301	6.458
1977	18.500	10.454
1978	18.925	11.825
1979	24.693	16.574
1980	26.417	17.464

(a) Considera defensas implícitas del Faja.
Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Más que el nivel mismo de los aportes fiscales que se realizaron con este propósito -que en alguna proporción podrían ser objetados en tanto incluyen implícitamente parte de la cotización que le correspondía al Estado en su carácter de empleador-, lo interesante de destacar es la proyección de la tendencia.

Cuadro I.17
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR
CAJA PREVISION DEL BANCO DE CHILE
(en pesos de 1986)

AÑO	ANTIGUEDAD	VIUDEZ	ORFANDAD
1962	65.271	36.940	-
1963	56.806	31.019	-
1964	55.459	29.889	-
1965	53.980	32.475	-
1966	53.983	34.220	-
1967	54.965	31.993	-
1968	52.361	29.183	-
1969	57.877	35.577	-
1970	63.460	39.246	-
1971	82.369	48.950	-
1972	68.356	41.402	-
1973	27.407	16.702	11.749
1974	22.459	15.246	10.358
1975	25.506	16.577	11.010
1976	23.260	15.085	9.281
1977	26.083	16.441	11.098
1978	30.915	15.759	3.265
1979	49.020	24.636	4.323
1980	53.806	27.099	4.739

I.6 Proyección del antiguo régimen previsional

La evolución de los aportes estatales para el financiamiento de las pensiones se presenta en el cuadro I.18.

Cuadro I.18
EVOLUCION APORTES ESTATALES PARA
FINANCIAMIENTO DE PENSIONES

AÑO	(Millones de pesos de 1986) (a)	(Indice: 1968 = 100)
1968	42.465,4	100,0
1969	N.D.	-
1970	68.126,6	160,4
1971	110.810,8	260,9
1972	103.297,2	243,3
1973	60.172,8	141,7
1974	54.355,3	128,0
1975	58.432,7	137,6
1976	52.639,9	124,0
1977	72.060,3	169,7
1978	73.486,6	173,1
1979	77.852,9	183,3
1980	91.919,9	216,5

(a) Considera deflactor implícito del PGB.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Más que el nivel mismo de los aportes fiscales que se realizaron con este propósito -que en alguna proporción podrían ser objetados en tanto incluyen implícitamente parte de la cotización que le correspondía al Estado en su carácter de empleador-, lo interesante de destacar es la proyección de la tendencia.

Tal como se observa, es posible advertir un deterioro en la materia, ya que los recursos recaudados por las Cajas se fueron haciendo insuficientes para cubrir el pago de los beneficios.

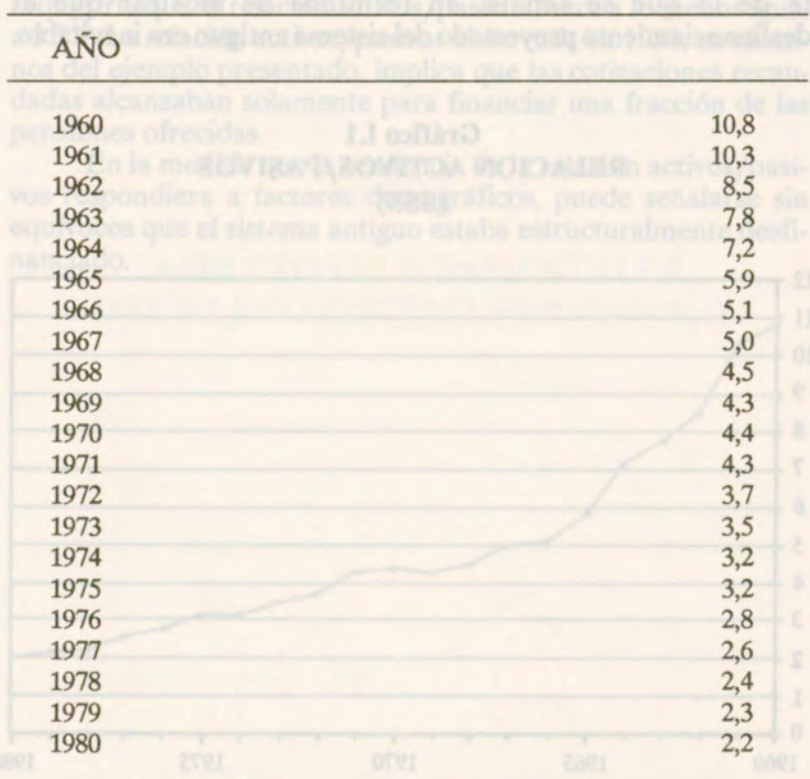
Entre las posibles causas de este fenómeno podría plantearse una eventual insuficiencia en las tasas de cotización, un manejo ineficiente de los recursos recaudados, problemas de administración del sistema, jubilaciones anticipadas, etc..

El argumento de tasas de cotización insuficientes puede ser descartado por dos razones. En primer lugar, se observa un constante incremento a través del tiempo, habiéndose llegado a la segunda mitad de la década de los setenta con tasas de cotización inusualmente elevadas. En segundo término, y complementando lo anterior, las proyecciones presentadas en el capítulo III en cuanto a las pensiones que podrían haberse obtenido si las cotizaciones se hubieran capitalizado, muestran que éstas eran más que suficientes para financiar las pensiones que efectivamente se estaban otorgando.

Lo señalado en el párrafo anterior nos conduce directamente al ámbito de la eficiencia con que eran manejados los recursos del sistema. Ciertamente, el criterio de reparto inherente al esquema antiguo impidió obtener los beneficios que se derivan de un sistema de capitalización. Asimismo, el tratamiento discriminatorio que se observa en favor de los imponentes de determinadas Cajas (pensiones perseguidoras, jubilaciones anticipadas, etc.) contribuyó progresivamente al desfinanciamiento del sistema anterior. También contribuyeron a este desfinanciamiento algunos excesos, tales como el reconocimiento de períodos de desafiliación o "lagunas previsionales", y el haber utilizado parte de las cotizaciones previsionales para financiar otro tipo de beneficios.

Sin embargo, hay un aspecto de fondo que permite ilustrar en forma muy simple que la tendencia al desfinanciamiento del régimen antiguo, basado en un esquema de reparto, obedecía a factores que difícilmente podían ser subsanados recurriendo a soluciones de determinados problemas en particular, como es el caso de los tratamientos especiales otorgados a ciertos grupos en cuanto al mecanismo de cálculo de las pensiones, y las distintas edades de jubilación que regían en las diversas Cajas. Se trata de la tendencia mostrada por la relación activos/pasivos. Estos antecedentes se presentan en el cuadro I.19 para el caso del SSS.

Cuadro I.19
RELACION ACTIVOS/PASIVOS
(SSS) (a)



(a) Los beneficiarios de pensiones asistenciales no están incluidos como pasivos.

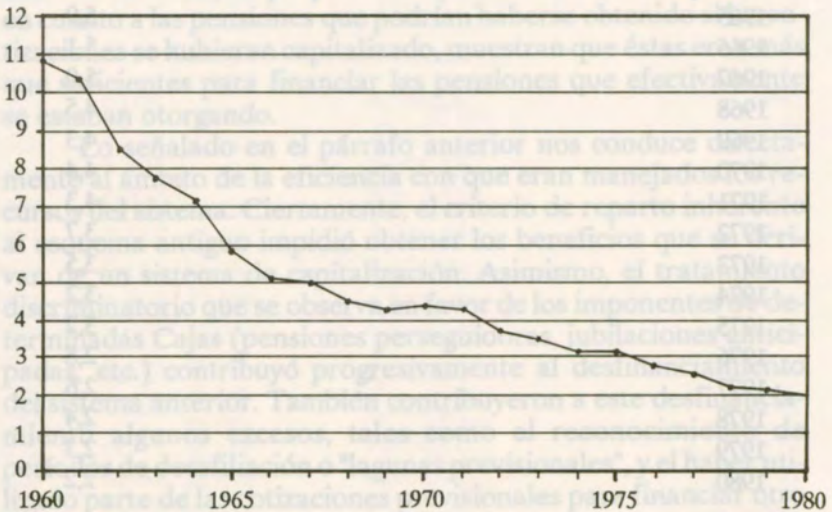
Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

En la medida que la relación activos/pasivos se va haciendo menor, ello significa que el sistema dispone cada vez de menos recursos por concepto de cotizaciones para pagar las pensiones del sector pasivo, lo cual lleva, inevitablemente, a un creciente aporte estatal para financiar la diferencia o a una dis-

minución en el nivel de las pensiones, pudiendo también optar-se por una combinación de ambos.

La trayectoria que se observa en la relación activos/pasivos, ilustrada en el gráfico I.1, constituye una evidencia elocuente de lo que se señala, en términos de mostrar que el desfinanciamiento proyectado del sistema antiguo era inevitable.

Gráfico I.1
RELACION ACTIVOS/PASIVOS
(SSS)



Considérese a modo de ejemplo que si la tasa de cotización para el financiamiento de las pensiones fuera de 20 por ciento, y el objetivo fuera pagar pensiones promedio equivalentes al 70 por ciento de la remuneración imponible de los afiliados, se requeriría que la relación activos/pasivos fuera a lo menos igual a 3.5²². La relación activos/pasivos observada en 1980, en términos del ejemplo presentado, implica que las cotizaciones recaudadas alcanzaban solamente para financiar una fracción de las pensiones ofrecidas.

En la medida que la tendencia de la relación activos/pasivos respondiera a factores demográficos, puede señalarse sin equívocos que el sistema antiguo estaba estructuralmente desfinanciado.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL

22 A lo menos, por cuanto no se están incluyendo los costos de administración del sistema.

CAPITULO II

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL

II.1 Características generales

El nuevo sistema de pensiones ha implicado una reforma sustancial al esquema anterior. Las características centrales en cuanto a su concepción y modo de operación pueden resumirse en los siguientes puntos:

II.1.1 Capitalización individual

En contraposición a lo que acontece en un régimen de reparto, en el nuevo sistema de pensiones los beneficios que obtienen los afiliados están directamente relacionados a los esfuerzos que realizan como cotizantes durante su vida laboral activa. Las cotizaciones periódicas que efectúa cada afiliado son ingresadas en una cuenta individual, generándose así un Fondo de Pensiones. Este va creciendo a través del tiempo al ir acumulándose un mayor volumen de cotizaciones, y también va incrementando su valor como producto de la rentabilidad que se obtiene al invertir dichos recursos. Mientras mayor sea el fondo que se acumule en la cuenta individual del afiliado, mayor será el nivel de la pensión que éste podrá obtener, en caso de vejez, o que podrá causar para sus beneficiarios, en caso de muerte.

CAPITULO II

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL

II.1 Características generales

El nuevo sistema de pensiones ha implicado una reforma sustancial al esquema anterior. Las características centrales en cuanto a su concepción y modo de operación pueden resumirse en los siguientes puntos:

II.1.1 Capitalización individual

En contraposición a lo que acontece en un régimen de reparto, en el nuevo sistema de pensiones los beneficios que obtienen los afiliados están directamente relacionados a los esfuerzos que realizan como cotizantes durante su vida laboral activa. Las cotizaciones periódicas que efectúa cada afiliado son ingresadas en una cuenta individual, generándose así un Fondo de Pensiones. Este va creciendo a través del tiempo al ir acumulándose un mayor volumen de cotizaciones, y también va incrementando su valor como producto de la rentabilidad que se obtiene al invertir dichos recursos. Mientras mayor sea el fondo que se acumule en la cuenta individual del afiliado, mayor será el nivel de la pensión que éste podrá obtener, en caso de vejez, o que podrá causar para sus beneficiarios, en caso de muerte.

Debe agregarse que la ley que regula el sistema autoriza al afiliado a realizar cotizaciones voluntarias en su cuenta, por sobre la tasa legal de 10 por ciento dispuesta para estos efectos, lo cual significa, en definitiva, que hay libertad de opción para los afiliados en cuanto a poder acumular recursos adicionales en su cuenta individual, que le permitan obtener pensiones más elevadas. Asimismo, las últimas modificaciones introducidas a la legislación sobre la materia autorizan al trabajador a efectuar depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, la que al momento de cumplirse los requisitos para pensionarse, puede ser traspasada total o parcialmente a la cuenta de capitalización individual, con el objeto de incrementar el monto de la pensión¹.

II.1.2 Pensiones mínimas garantizadas por el Estado

No obstante lo señalado en el punto anterior, está establecido en la ley que el Estado garantiza una cierta pensión mínima a los afiliados. Así, quienes hayan acumulado en su cuenta individual un fondo insuficiente para obtener dicha pensión mínima, serán subsidiados por el Estado en un monto equivalente a la diferencia que se produce, hasta alcanzar el mínimo garantizado. La legislación establece que tendrán derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez, el afiliado hombre de 65 o más años de edad y la mujer de 60 o más años de edad, y que registren, adicionalmente, a lo menos, veinte años de cotizaciones. En el caso de la pensión mínima de invalidez, se exige que el afiliado registre, a lo menos, dos años de cotizaciones durante los cinco años anteriores al momento de declararse la invalidez, o diez años de imposiciones efectivas en cualquier sistema previsional y en cualquier época².

1 Art. 22º del D.L. Nº 3.500 (1980), modificado por la Ley Nº 18.646 (1987).

2 Con anterioridad a las modificaciones introducidas por la Ley Nº 18.646, se exigía en esta materia registrar dos años de cotizaciones como mínimo en cualquiera de los sistemas previsionales durante los últimos cuatro años anteriores al momento de sobrevenir la invalidez. Es decir, las nuevas disposiciones legales facilitan el acceso a una pensión mínima de invalidez.

II.1.3 Libertad de elección para el afiliado

El nuevo régimen de pensiones otorga una amplia libertad de elección a los afiliados, en términos de poder escoger y cambiarse en cualquier momento a la AFP de su preferencia mientras se encuentran cotizando, así como, llegado el momento de la jubilación, poder optar por la modalidad de pensión que les parezca más conveniente (Renta Vitalicia Inmediata, Retiro Programado o Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida), y en la institución de su preferencia (cualquier compañía de seguros de vida o AFP, según corresponda).

En este contexto, la libertad de elección a que se ve enfrentado el afiliado no se limita solamente a escoger entre las distintas AFP o compañías de seguros (aspecto fundamental para que tenga lugar una efectiva competencia), sino que, más allá de ello, al momento de jubilar el afiliado debe optar entre asumir él mismo el riesgo de longevidad, manteniendo la propiedad sobre el fondo acumulado en su cuenta individual (Retiro Programado), o bien traspasar este riesgo a una compañía de seguros, perdiendo por tanto la propiedad sobre el fondo (Renta Vitalicia Inmediata). Más aún, también está contemplada la posibilidad de que el afiliado escoja el número de años durante los cuales desea mantener la propiedad del fondo, traspasando el riesgo de longevidad a una compañía de seguros a partir de una fecha posterior (Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida). Por último, en tanto la ley autoriza al afiliado a realizar cotizaciones voluntarias en su cuenta, por sobre la tasa obligatoria dispuesta, y tomando en cuenta adicionalmente que las nuevas disposiciones legales autorizan al trabajador a efectuar depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, cuyo saldo se puede traspasar a la cuenta de capitalización individual, se configura un cuadro en que el afiliado también tiene libertad, a partir de un cierto mínimo, para determinar el monto de su pensión.

Con todo, el nuevo sistema de pensiones asigna al afiliado un rol protagónico y no meramente pasivo, por cuanto éste tiene la posibilidad de estar eligiendo permanentemente entre diversas opciones, en una amplia gama de materias.

II.1.4 Jubilaciones anticipadas

Pese a que la ley establece como requisito para obtener una pensión de vejez el haber cumplido 65 años de edad en el caso de los hombres, y 60 años de edad en el caso de las mujeres, se han incorporado normas que permiten al afiliado obtener una pensión de vejez en forma anticipada. Para esto, el requisito exigido es que los fondos acumulados en la cuenta individual permitan al afiliado acceder a una pensión de vejez cuyo monto sea al menos equivalente a un 50 por ciento del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos diez años, debidamente actualizadas, y que la pensión resultante sea a lo menos igual al 110 por ciento de la pensión mínima. Para estos efectos puede ser considerado el bono de reconocimiento, ya que la ley permite que el afiliado ceda sus derechos sobre éste a la compañía de seguros que elija, en caso de optar por una Renta Vitalicia (Inmediata o Diferida).

II.1.5 Reajustabilidad automática de las pensiones

El afiliado que al momento de jubilar opta por traspasar el riesgo de longevidad a una compañía de seguros, pensionándose por tanto bajo la modalidad de Renta Vitalicia, obtiene una pensión vitalicia constante en términos de Unidades de Fomento. De esta forma, la reajustabilidad de la pensión es automática.

Sin embargo, si el afiliado opta por la modalidad de Retiro Programado, en que él asume el riesgo de longevidad y mantiene la propiedad del saldo acumulado en la cuenta individual, su decisión le significa percibir una pensión variable, en uno u otro sentido. La pensión puede incrementarse en la medida que la rentabilidad de la cuenta sea suficientemente positiva, pero puede disminuir si la rentabilidad es más baja. Además, cabe tener presente que al ir consumiéndose con el paso de los años el saldo de la cuenta del afiliado, el monto de la pensión va disminuyendo naturalmente. En todo caso, las pensiones mensuales que se desprenden de este sistema para cada período anual se expresan en Unidades de Fomento y, por consiguiente, se pagan en los mismos términos.

Como una opción intermedia entre las dos alternativas antes descritas se encuentra la modalidad de Renta Temporal con

Renta Vitalicia Diferida, la cual fue incorporada en las últimas modificaciones legales³. En este caso, el afiliado opta por mantener la propiedad del saldo de su cuenta individual durante un cierto número de períodos -es decir, opera durante un tiempo bajo la modalidad del Retiro Programado- y a partir de una fecha que él determina al momento de ejercer la opción, traspasa el riesgo de longevidad a una compañía de seguros, obteniendo una pensión de Renta Vitalicia con aquella parte del saldo de su cuenta individual que no se destinó a financiar la Renta Temporal.

II.1.6 Seguro de invalidez y sobrevivencia con cobertura automática a cesantes

En un contexto general en que las pensiones son el resultado de la capitalización de recursos en una cuenta individual, en el evento de que se produzca la invalidez o el fallecimiento del afiliado opera un mecanismo de seguro, financiado por el propio afiliado durante su vida laboral activa -a través de la tasa de cotización adicional- mediante el cual la AFP se hace responsable de que sea traspasado a su cuenta individual un monto equivalente a la diferencia entre el saldo acumulado a la fecha en que se produce el siniestro y el capital necesario para financiar una pensión equivalente al setenta o cincuenta por ciento del ingreso base del afiliado, dependiendo de si al momento de ocurrir el siniestro éste se encontraba prestando servicios o no. Para estos efectos, la ley obliga a la AFP donde cotiza el afiliado a contratar un seguro que permita cubrir dicho aporte adicional, pero ello no la exime de la responsabilidad antes señalada.

Con el saldo total determinado según se indica en el párrafo anterior, el afiliado o sus beneficiarios pueden optar por cualquiera de las modalidades abiertas para hacer efectiva la pensión correspondiente, y en la AFP o compañía de seguros que escojan según su voluntad.

La ley dispone que aquellos afiliados al sistema que se encuentren cesantes al momento de producirse el siniestro quedan automáticamente cubiertos por el seguro, por los riesgos de in-

3 Ley N° 18.646 (1987).

validez y muerte que puedan ocurrirle durante los 12 meses siguientes al término de la relación laboral. Ello implica que, en mayor o menor medida, los afiliados que se encuentran trabajando financian la prima del seguro de aquellos que no lo están.

II.1.7 Sistema fiscalizado por una Superintendencia

No obstante la responsabilidad que tiene el afiliado en el nuevo sistema de pensiones, en cuanto a tener que escoger entre distintas opciones para una amplia gama de decisiones, la operación del sistema está supervisada por una Superintendencia. Este organismo se ocupa no sólo de fiscalizar la operación de las AFP como empresas, sino que adicionalmente controla el cumplimiento de las normas que regulan el nuevo sistema de pensiones, como por ejemplo, las inversiones que éstas pueden hacer con los recursos del Fondo de Pensiones, los beneficios a que tienen derecho los afiliados, el seguro de invalidez y sobrevivencia, el cobro de comisiones, etc.

De esta forma, y con criterios bastante conservadores, se busca que el sistema opere en un marco de estabilidad, lo que a su vez constituye una protección básica a los afiliados.

II.2 Antecedentes básicos de la operación del nuevo sistema

II.2.1 Evolución del número de afiliados

Desde la fecha en que empezó a operar el nuevo sistema de pensiones, el número de afiliados se ha incrementado en forma significativa. Luego del masivo traspaso que tuvo lugar en los primeros meses de funcionamiento del nuevo régimen previsional -lo cual puede explicarse tanto por la insatisfacción que había respecto del antiguo sistema, como por la mayor remuneración líquida que recibían quienes se acogían a la reforma⁴, en los sucesivos períodos se ha registrado un aumento paulatino en el

4 Al haberse establecido una tasa de cotización más baja en el nuevo sistema, quienes se traspasaban percibían de inmediato un incremento en la remuneración líquida. A modo de ejemplo, en el caso de un imponente del SSS que se cambió al nuevo sistema en mayo de 1981, su remuneración líquida aumentó en algo más de 7 por ciento.

número de afiliados. Estos antecedentes se presentan en el cuadro II.1.

Las cifras muestran que, al margen del traspaso inicial en 1981, el mayor aumento en la tasa de afiliación corresponde a los períodos 1984 y 1985.

Cuadro II.1
EVOLUCION AFILIADOS NUEVO SISTEMA
PREVISIONAL

	(miles de personas) (variación porcentual)	
1981	1.400,0	-
1982	1.440,0	2,9
1983	1.620,0	12,5
1984	1.930,4	19,2
1985	2.283,8	18,3
1986	2.591,5	13,5
1987	2.890,7	11,5

Fuente: Superintendencia de AFP. Boletín Estadístico Mensual N° 61.

II.2.2 Participación de mercado de las AFP

Desde que empezó a operar el nuevo sistema previsional se han mantenido en funcionamiento doce AFP, con la sola excepción del año 1985, en que hubo sólo once. Sin embargo, esto último obedeció a la fusión de dos entidades, y a la creación de una nueva institución en el año siguiente.

La participación de mercado que ha tenido cada AFP se presenta en el cuadro II.2.

Tal como se observa, no se han producido cambios significativos en la participación relativa, con la excepción de cuatro AFP, que han duplicado prácticamente su participación de mercado.

Cuadro II.2
PARTICIPACION DE MERCADO DE CADA AFP
(afiliados a cada AFP/afiliados totales al sistema)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alameda	5,7	8,7	7,1	7,3	0,0	0,0	0,0
Concordia	1,3	1,9	2,2	2,3	2,3	2,6	2,8
Cuprum	0,7	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	1,1
El Libertador	2,1	1,5	2,2	2,4	2,5	2,2	2,2
Habitat	5,7	6,8	10,0	10,5	11,8	12,7	13,9
Invierta	9,1	8,3	7,4	7,2	6,7	6,1	5,4
Magister	0,5	0,9	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8
Planvital	3,5	4,1	3,4	3,2	3,0	2,7	2,6
Protección	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
Provida	32,9	31,5	30,7	30,3	29,9	29,2	28,5
San Cristóbal	13,7	9,5	7,5	7,3	0,0	0,0	0,0
Santa María	20,4	19,2	18,7	18,5	18,8	19,7	20,9
Summa	4,4	6,2	8,0	8,2	8,7	9,3	9,2
Unión(a)	0,0	0,0	0,0	0,0	13,6	12,5	11,5

(a) Corresponde a la fusión de las AFP Alameda y San Cristóbal.

Fuente: Superintendencia de AFP.

En tanto las últimas modificaciones al D.L. N° 3.500 contemplan una disminución importante en el capital mínimo exigido para formar una AFP, cabe esperar en los próximos períodos la aparición de nuevas Administradoras, de tamaño reducido, ligadas probablemente a gremios específicos.

II.2.3 Costos para el afiliado

Además de la cotización base que debe ingresarse en la cuenta individual (10 por ciento de la remuneración imponible), los afiliados al nuevo sistema de pensiones han estado afectos a los siguientes costos, en términos del pago que se debe efectuar a las AFP por el servicio de administrar la cuenta individual: una comisión fija mensual (en pesos), una cotización adicional (expresada como porcentaje de la renta imponible) con el propósi-

to de financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia, y una comisión por mantención de saldo (expresada como porcentaje del saldo acumulado en la cuenta individual).

Tanto la comisión fija mensual como la comisión por mantención de saldo han sido cobradas por las AFP descontándolas de la cuenta individual de los afiliados, mientras que la cotización adicional ha sido pagada mensualmente en forma directa a las AFP⁵.

La evolución que han tenido estos cobros en el período 1981-1987 se presenta en el cuadro II.4 y se ilustra en el gráfico II.1.

Cuadro II.4
EVOLUCION COTIZACIONES Y COMISIONES NUEVO
SISTEMA DE PENSIONES
(Diciembre de cada año)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Cotización base (% renta imponible)	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Comisión fija mensual (a) (pesos de Dic. 1986) (b)	288,2	320,2	375,9	298,8	223,6	183,1	146,2
Cotización adicional (a) (% renta imponible)	2,44%	2,69%	3,56%	3,57%	3,27%	3,44%	3,41%
Comisión porcentual anual (a) (% saldo cta.indiv.)	0,99%	0,74%	0,85%	0,84%	0,71%	0,63%	0,52%

(a) Promedio del sistema.

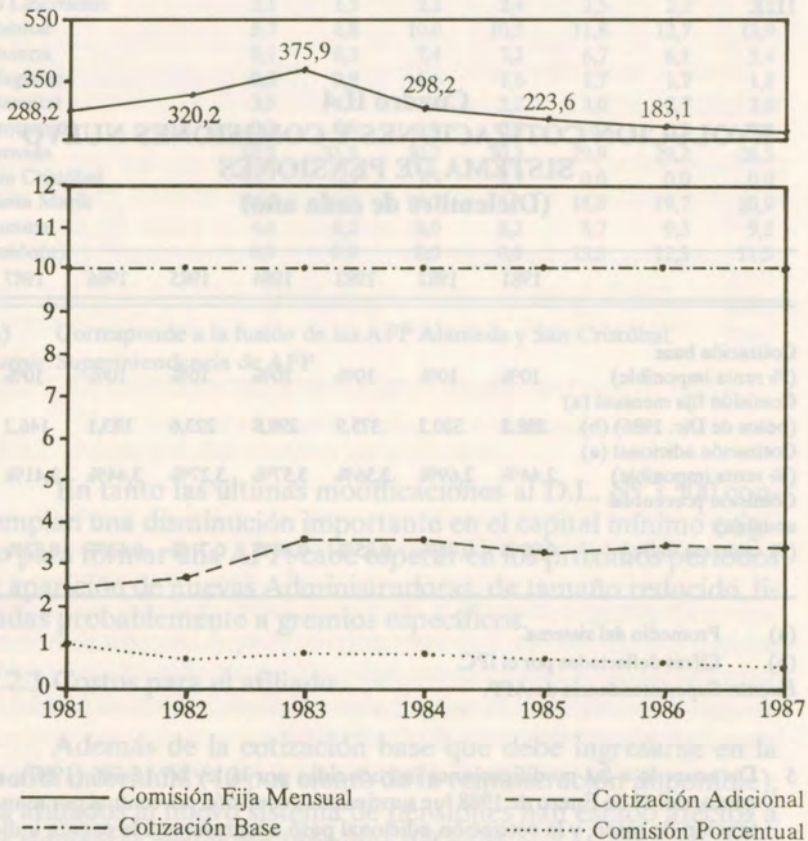
(b) Cifras deflactadas por el IPC.

Fuente: Superintendencia de AFP.

5 De acuerdo a las modificaciones introducidas por la ley N° 18.646 (1987), a contar del 1° de Enero de 1988 fue suprimida la comisión porcentual por mantención de saldo, y la cotización adicional pasó a ingresarse a la cuenta individual y a egresarse de ella con el nombre de comisión porcentual por depósito. Cabe agregar que la cotización adicional ya no sólo financia el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia, sino que, además, otros gastos de la AFP.

Los antecedentes presentados muestran que no ha habido cambios en la cotización base, y que la comisión porcentual sobre el saldo acumulado ha mostrado una tendencia decreciente durante el período. Esta última ha disminuido en 51,9 por ciento entre Diciembre de 1981 y Diciembre de 1987.

Gráfico II.1



En cuanto a la comisión fija mensual, cabe señalar que ésta aumentó en los primeros años de operación del sistema, pero posteriormente ha decrecido en forma paulatina. Con todo, entre Diciembre de 1981 y Diciembre de 1987 esta comisión fija disminuyó en 49,3 por ciento.

Finalmente, se observa que la cotización adicional experimentó un crecimiento en los primeros años del nuevo esquema (el cual puede explicarse por un incremento que se produjo en la tasa de siniestralidad de invalidez), habiéndose registrado una disminución en los períodos siguientes. En todo caso, la tasa vigente en Diciembre de 1987 excedía a la que se observó en Diciembre de 1981 en 39,8 por ciento.

Una apreciación global de lo que ha sido la evolución de las comisiones y de la cotización adicional permite verificar que luego del rodaje inicial del sistema, en el cual hubo que hacer ciertos ajustes para adecuarse a costos, tanto los rendimientos de escala presentes como la mayor competencia que ha tenido lugar han producido un menor costo para el afiliado.

II.2.4 Costos para el afiliado como proporción de la remuneración imponible

Si bien, desde el punto de vista del desembolso mensual que obligadamente realizan los afiliados, el costo es parejo para todos -cotización base más cotización adicional- el costo efectivo expresado como porcentaje de la remuneración imponible difiere para los distintos tramos de renta. Esto, por cuanto la comisión fija y la comisión porcentual sobre el saldo acumulado se descontaban de la cuenta individual. Dicho en otros términos, aunque el desembolso mensual, expresado como porcentaje de la renta imponible, era igual en todos los casos, en definitiva ello daba origen a una pensión que, como proporción de la remuneración imponible, difiere según sea la renta del afiliado. El análisis que a continuación se presenta incorpora el mismo fenómeno, pero en forma inversa, es decir, se calculan diferentes costos para alcanzar un mismo beneficio en términos de la renta imponible, y desde este punto de vista, se sostiene que el costo efectivo varía en función de la renta imponible de los afiliados.

El cuadro II.5 presenta la evolución del costo efectivo para el afiliado del nuevo sistema previsional, considerando distin-

tas alternativas en cuanto a renta imponible⁶. Esta situación se ilustra en el gráfico II.2.

Cuadro II.5
EVOLUCION COSTO PARA EL AFILIADO
(% sobre la renta imponible)

Renta imponible	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
15.000	14,4	14,9	16,3	15,9	15,1	15,1	14,8
25.000	13,7	14,1	15,3	15,1	14,5	14,6	14,4
40.000	13,2	13,6	14,8	14,7	14,2	14,4	14,2
70.000	12,9	13,3	14,4	14,4	14,0	14,2	14,1
120.000	12,7	13,1	14,2	14,2	13,9	14,1	14,0
220.000	12,6	13,0	14,0	14,1	13,8	14,0	14,0

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes de la Superintendencia de AFP.

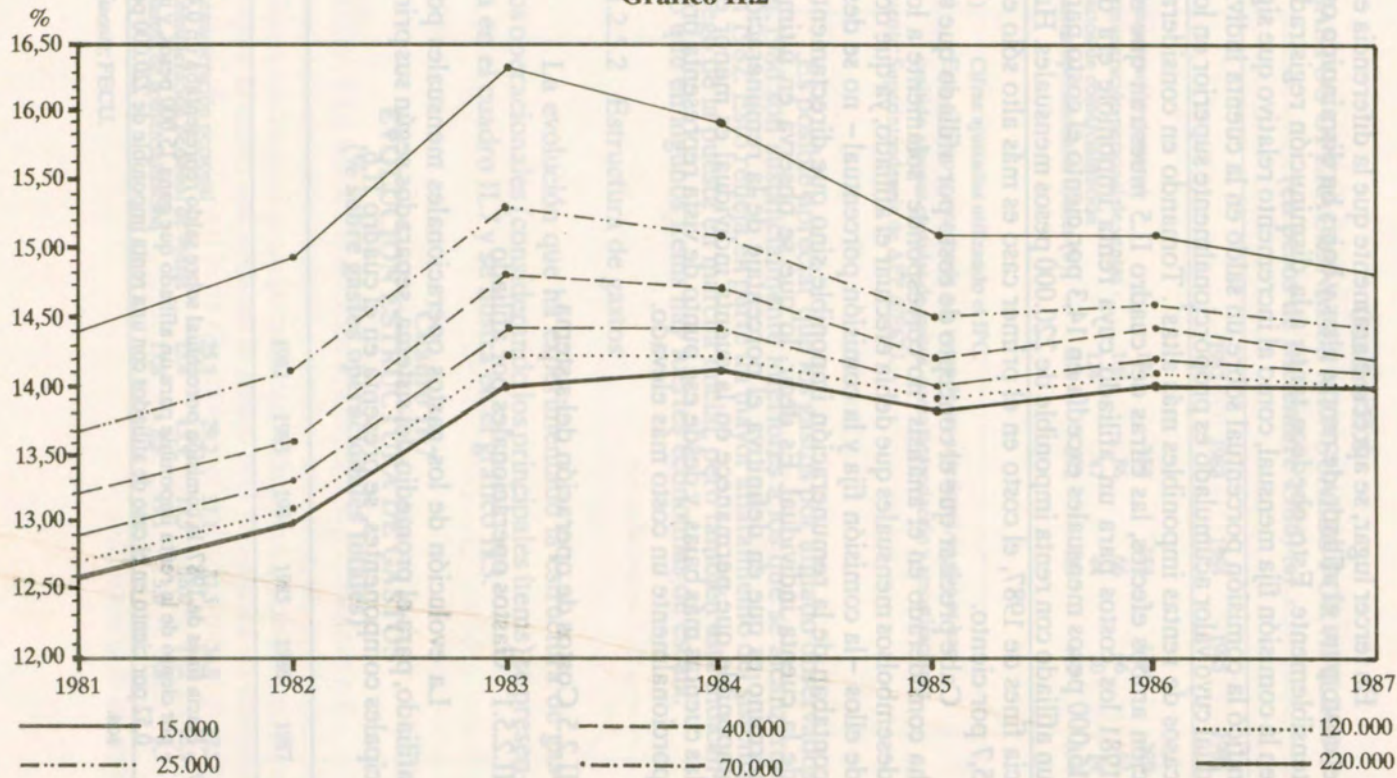
A partir de los antecedentes presentados, es interesante destacar dos aspectos.

En primer lugar, se aprecia claramente que el costo para el afiliado expresado como proporción de la renta imponible es mayor para los niveles de renta más bajos. Esto se debe, especialmente, a la existencia de una comisión fija mensual, que representa una mayor proporción de las rentas más bajas.

En segundo término, a partir de 1984 se observa en todos los casos una tendencia decreciente en el costo por afiliado.

6 En relación a la comisión porcentual sobre el saldo acumulado en la cuenta individual, cabe precisar que en cada caso se tomó como referencia el saldo acumulado de un afiliado que empezó a cotizar en 1981, y a dicho valor se le aplicó en cada año la tasa que se presenta en el cuadro II.4. Finalmente, dicho resultado se expresa como porcentaje de la renta imponible, y se suma a los otros cobros.

Gráfico II.2



En tercer lugar, se aprecia claramente que la diferencia en el costo para el afiliado de rentas altas y bajas ha disminuido ostensiblemente. Esto obedece tanto a la disminución registrada en la comisión fija mensual, como al incremento relativo que significó la comisión porcentual sobre un saldo en la cuenta individual cuyo valor acumulado es proporcionalmente superior en los casos de rentas imponibles más altas⁷. Tomando en consideración ambos efectos, las cifras del cuadro II.5 muestran que en 1981 los costos para un afiliado cuya renta imponible era de 15.000 pesos mensuales excedía en 14,3 por ciento el costo para un afiliado con renta imponible de 220.000 pesos mensuales. Hacia fines de 1987, el costo en el primer caso es más alto sólo en 5,7 por ciento.

Cabe precisar que el concepto de costo por afiliado que se ha considerado en el análisis no corresponde solamente a los desembolsos mensuales que debía efectuar el afiliado, ya que dos de ellos – la comisión fija y la comisión porcentual – no se descontaban de la remuneración imponible sino que directamente de la cuenta individual. Es decir, lo que se observa en último término es que en definitiva el porcentaje de la remuneración imponible que permanece en la cuenta individual es menor en las cuentas más bajas, y desde ese punto de vista representa proporcionalmente un costo más elevado.

II.2.5 Costos de operación del sistema

II.2.5.1 Gastos operacionales por afiliado

La evolución de los gastos operacionales mensuales por afiliado, para el promedio del sistema, separados según sus principales componentes, se presenta en el cuadro II.6.

- 7 Hacia fines de 1987, la comisión porcentual sobre saldo representaba un 0,42 por ciento de la renta imponible para un afiliado que gana 15.000 pesos, y un 0,52 por ciento en el caso de afiliados con una renta imponible de 220.000 pesos.

Cuadro II.6
GASTOS OPERACIONALES MENSUALES POR AFILIADO
(en pesos de Diciembre 1986) (a)

	1982	1983	1984	1985	1986
Remuneración personal	176	158	152	134	129
Remuneración personal de ventas	108	86	66	66	62
Gastos de comercialización	124	47	44	20	14
Gastos operacionales totales (b)	699	542	488	412	358

(a) Cifras ajustadas utilizando el IPC.

(b) Esta cifra no corresponde a la suma de las anteriores, ya que se han omitido algunas partidas de gastos, como depreciación y amortizaciones.

Fuente: Superintendencia de AFP./FECU.

Es posible apreciar que los gastos por afiliado observados en 1986 son sustancialmente inferiores a los que se alcanzaron en 1982. Esto refleja en parte un mayor afiatamiento del sistema luego de la puesta en marcha inicial, pero también está indicando que en algunos ítems hay fuertes economías de escala.

II.2.5.2 Estructura de gastos

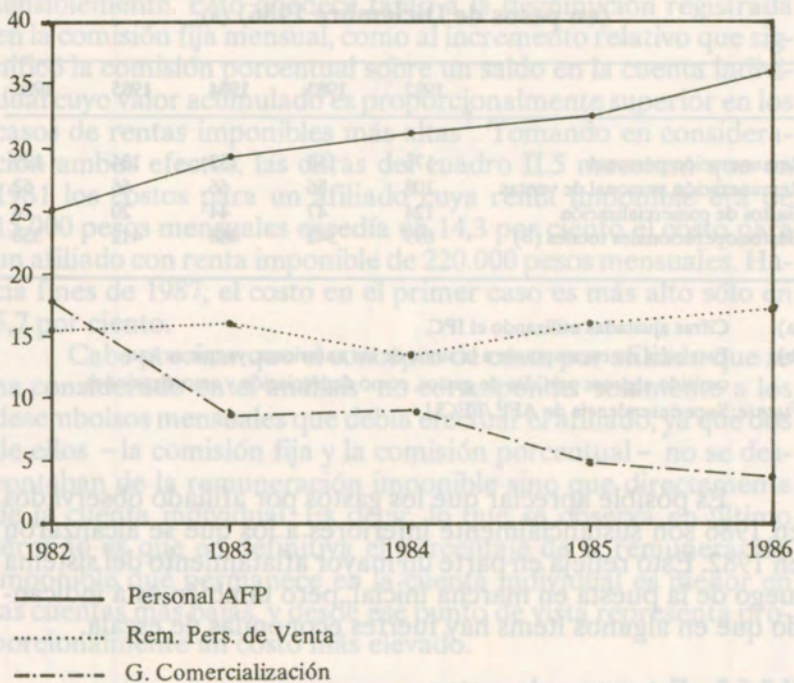
La evolución que ha experimentado la estructura de gastos operacionales (considerando los principales ítems) se presenta en el cuadro II.7 y se ilustra en el gráfico II.3.

Cuadro II.7
EVOLUCION ESTRUCTURA DE GASTOS
(% sobre gastos operacionales totales)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Remuneración personal	25,1	29,2	31,1	32,5	36,0	37,5
Remuneración personal de ventas	15,4	15,9	13,5	16,0	17,2	16,9
Gastos de comercialización	17,8	8,6	9,1	5,0	3,8	3,7

Fuente: FECU.

Gráfico II.3



II.2.5.3 Relación personal por afiliado

La evolución que muestra la relación personal AFP/afiliado constituye un indicador indirecto (complementario de lo que se ha señalado en los puntos anteriores) para ilustrar los rendimientos de escala con que opera el sistema, así como la mayor eficiencia que se ha ido incorporando en el transcurso de los primeros años de operación.

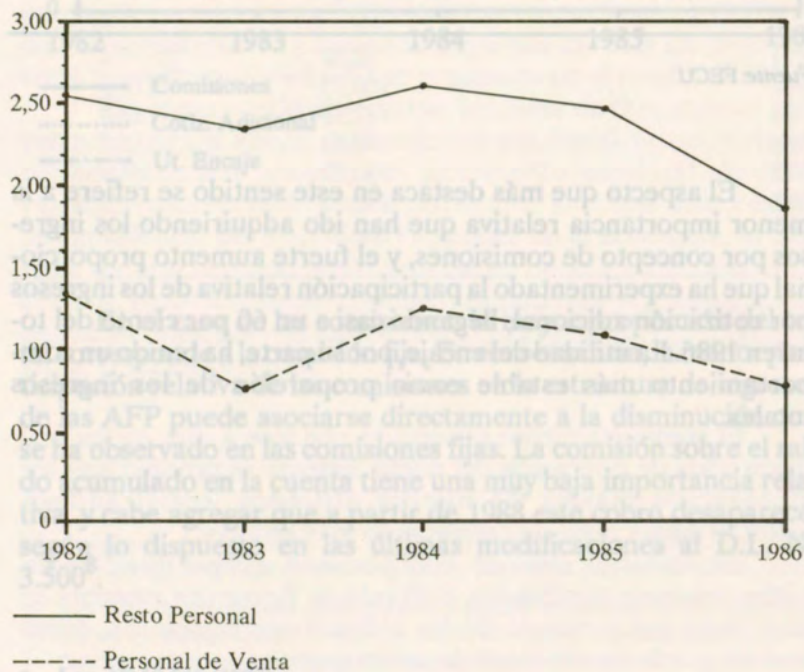
Estos antecedentes se presentan en el cuadro II.8 y se ilustran en el gráfico II.4.

Cuadro II.8
EVOLUCION PERSONAL POR AFILIADO
(personal/1.000 afiliados)

	Personal de Venta	Resto Personal
1982	1,31	2,53
1983	0,73	2,34
1984	1,22	2,59
1985	1,07	2,46
1986	0,74	1,85

Fuente: Superintendencia de AFP; FECU.

Gráfico II.4



II.2.6 Estructura de ingresos de las AFP

La evolución que ha experimentado la estructura de ingresos de las AFP se presenta en el cuadro II.9 y se ilustra en el gráfico II.5.

Cuadro II.9
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS AFP
(% de los ingresos totales)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Comisiones	46,5	44,8	42,3	33,8	31,8	28,0
Cotización adicional	39,8	41,2	50,0	53,4	58,8	61,9
Utilidad encaje y reserva de prima	13,7	14,0	9,7	12,8	9,4	10,1

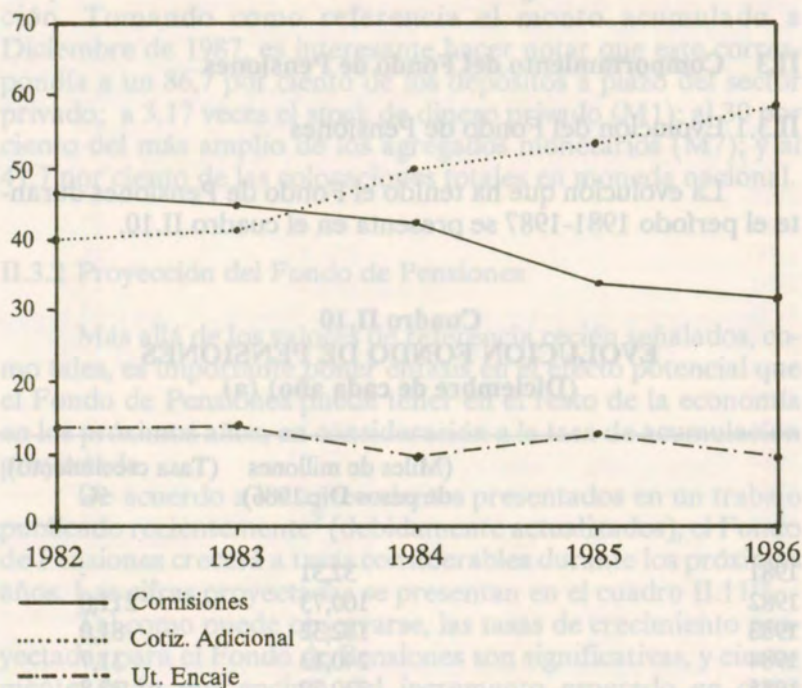
Fuente: FECU

El aspecto que más destaca en este sentido se refiere a la menor importancia relativa que han ido adquiriendo los ingresos por concepto de comisiones, y el fuerte aumento proporcional que ha experimentado la participación relativa de los ingresos por cotización adicional, llegando casi a un 60 por ciento del total en 1986. La utilidad del encaje, por su parte, ha tenido un comportamiento más estable como proporción de los ingresos totales.

La evolución que muestra la relación personal AFP/afiliado constituye un indicador indirecto (complementario de lo que se ha señalado en los puntos anteriores) para mostrar los cambios de encaje con que opera el sistema, así como la mayor eficiencia que se ha ido incorporando en el transcurso de los primeros años de operación.

Estos antecedentes se presentan en el cuadro II.8 y se ilustran en el gráfico II.4.

Gráfico II.5



En el caso de las comisiones, la mayor proporción del total corresponde a la comisión fija. En consecuencia, la menor participación relativa de las comisiones en la estructura de ingresos de las AFP puede asociarse directamente a la disminución que se ha observado en las comisiones fijas. La comisión sobre el saldo acumulado en la cuenta tiene una muy baja importancia relativa, y cabe agregar que a partir de 1988 este cobro desaparece, según lo dispuesto en las últimas modificaciones al D.L. N° 3.500⁸.

8 Ley N° 18.646 (1987).

Con todo, es posible observar que la cotización adicional se ha convertido en la principal fuente de ingresos de las AFP.

II.3 Comportamiento del Fondo de Pensiones

II.3.1 Evolución del Fondo de Pensiones

La evolución que ha tenido el Fondo de Pensiones durante el período 1981-1987 se presenta en el cuadro II.10.

Cuadro II.10
EVOLUCION FONDO DE PENSIONES
(Diciembre de cada año) (a)

	(Miles de millones de pesos Dic.1986)	(Tasa crecimiento) %
1981	32,31	-
1982	100,73	211,8
1983	182,32	81,0
1984	240,13	31,7
1985	330,79	37,8
1986	433,89	31,2
1987	530,87	22,3

(a) Cifras deflactadas por el IPC.

Fuente: Superintendencia de AFP; INE.

El comportamiento observado obedece a que en los primeros años de operación del nuevo sistema se produjo una incorporación masiva de nuevos afiliados, registrándose posteriormente tasas de crecimiento más estables.

Sin embargo, también es importante agregar que para un mismo volumen de afiliados, el Fondo de Pensiones aumenta su valor tanto por concepto de las cotizaciones ingresadas, como también por la rentabilidad de las inversiones.

Con todo, el volumen acumulado en el Fondo de Pensiones paulatinamente ha ido alcanzando magnitudes de consideración. Tomando como referencia el monto acumulado a Diciembre de 1987, es interesante hacer notar que este correspondía a un 86,7 por ciento de los depósitos a plazo del sector privado; a 3,17 veces el stock de dinero privado (M1); al 30 por ciento del más amplio de los agregados monetarios (M7); y al 41,7 por ciento de las colocaciones totales en moneda nacional.

II.3.2 Proyección del Fondo de Pensiones

Más allá de los valores de referencia recién señalados, como tales, es importante poner énfasis en el efecto potencial que el Fondo de Pensiones puede tener en el resto de la economía en los próximos años, en consideración a la tasa de acumulación proyectada.

De acuerdo a los antecedentes presentados en un trabajo publicado recientemente⁹ (debidamente actualizados), el Fondo de Pensiones crecerá a tasas considerables durante los próximos años. Las cifras proyectadas se presentan en el cuadro II.11¹⁰.

Tal como puede observarse, las tasas de crecimiento proyectadas para el Fondo de Pensiones son significativas, y ciertamente están por encima del incremento esperado en otras variables macroeconómicas. Esto permite anticipar una creciente importancia del Fondo de Pensiones en la economía, lo cual debe ser aprovechado positivamente en beneficio del desarrollo del país. Para esto, deben continuar impulsándose iniciativas que permitan canalizar una mayor proporción del ahorro acumulado hacia el sector privado.

9 A. Iglesias, A. Echeverría y P. López: "Proyección de los Fondos de Pensiones", en *Análisis de la Previsión en Chile*, Centro de Estudios Públicos, 1986.

10 Los valores proyectados corresponden a uno de los escenarios que se presentan en el trabajo citado. Si bien es cierto los valores pueden modificarse en función de los supuestos que se adopten, la tendencia es similar en los distintos casos considerados.

Cuadro II.11
PROYECCION FONDO DE PENSIONES (a)

	(Miles de millones de pesos Dic.1986)	(variación %)
1988	629,61	18,6
1989	738,54	17,3
1990	858,92	16,3
1991	990,33	15,3
1992	1.133,93	14,5
1993	1.290,41	13,8
1994	1.460,75	13,2
1995	1.643,34	12,5
1996	1.837,26	11,8
1997	2.043,03	11,2
1998	2.259,59	10,6
1999	2.487,81	10,1
2000	2.729,13	9,7

(a) Fondos acumulados para afiliados activos menores de 65 años.

Fuente: Iglesias, Echeverría y López; *op.cit.*

II.3.3 Inversión de los recursos del Fondo de Pensiones

Los recursos acumulados en el Fondo de Pensiones deben ser invertidos de acuerdo a las normas establecidas en la ley. El objetivo que se persigue con la regulación en esta materia es el de cautelar la rentabilidad y seguridad de los fondos de los afiliados.

Las normas que regulan las inversiones de los Fondos de Pensiones contemplan límites máximos tanto por tipo de instrumento como por emisor. Cuando se trata de títulos emitidos por empresas, se exigen además, otros requisitos, destacando el que exista un cierto grado de desconcentración de la propiedad.

Adicionalmente, cabe señalar que existe una Comisión Clasificadora de Riesgo, la cual, como su nombre lo indica, clasifica los instrumentos en distintas categorías de riesgo, constituyendo un factor adicional que forma parte del proceso de regulación estipulado. La Superintendencia de AFP actúa como Secretaría Técnica y Ejecutiva de esta Comisión¹¹.

El cuadro II.12 muestra la evolución que ha tenido la cartera de los Fondos de Pensiones, desde la perspectiva de la diversificación según instrumento.

Cuadro II.12
EVOLUCION CARTERA DE LOS FONDOS DE PENSIONES
DIVERSIFICACION POR INSTRUMENTO
(porcentaje del total) (a)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Instrumentos estatales	28,1	26,0	44,5	42,1	42,5	46,6	41,5
Letras hipotecarias	9,4	46,8	50,7	42,9	35,2	25,5	21,4
Depósitos sistema financiero	61,9	26,6	2,7	12,8	20,8	23,2	28,3
Bonos y debentures	0,6	0,6	2,1	2,2	1,49	0,9	2,6
Acciones	-	-	-	-	0,01	3,8	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Las cifras corresponden a la situación observada en Diciembre de cada año.

Fuente: Superintendencia de AFP

Las cifras presentadas son bastante elocuentes para ilustrar la progresiva concentración del Fondo de Pensiones en instrumentos estatales, alcanzando más de un 40 por ciento del total a partir de 1983. Asimismo, también destaca la creciente parti-

11 La comisión está compuesta por los Superintendentes de AFP, de Bancos e Instituciones Financieras, y de Valores y Seguros; un representante del Banco Central de Chile; y tres representantes de las AFP elegidos por éstas.

cipación desde 1984 de los depósitos en el sistema financiero, los cuales correspondieron a un 28 por ciento del total en 1987. Un tercer aspecto que llama la atención está referido al bajo porcentaje del total que representa la tenencia de acciones y bonos de empresas. En el caso de las acciones, las primeras compras tuvieron lugar recién en 1985, por un monto muy poco significativo, notándose este proceso con mayor claridad a partir de 1986.

Sobre la base de lo señalado, cabe realizar los siguientes comentarios:

En primer lugar, desde la perspectiva del riesgo no es claro que la alta concentración del Fondo de Pensiones en instrumentos estatales constituya una diversificación adecuada. Por el contrario, podría pensarse que esta alta concentración implica un riesgo excesivo, pese a que fue algo inevitable como consecuencia del impacto inicial de la reforma previsional.

En segundo término, desde el punto de vista de la proyección que pueden tener los fondos acumulados sobre el resto de la economía, se observa que tanto por efecto de las restricciones que la ley ha impuesto en materia de inversiones, así como por una insuficiencia en la oferta de instrumentos emitidos por el sector privado, se está desaprovechando una fuente de recursos de gran potencialidad.

Esto hace aconsejable revisar la legislación en materia de inversiones del Fondo de Pensiones, de tal modo que los recursos acumulados puedan ser invertidos con un mayor grado de diversificación, constituyéndose al mismo tiempo en fuente de financiamiento para proyectos en el sector privado. Las últimas modificaciones introducidas a la legislación sobre la materia constituyen un avance en la dirección correcta, en tanto implican una disminución en el grado de desconcentración de la propiedad de las empresas que se exige para poder comprar acciones con recursos del Fondo de Pensiones.

II.3.4 Rentabilidad del Fondo de Pensiones y de las cuentas individuales

Durante los primeros años de operación del nuevo sistema, la rentabilidad del Fondo de Pensiones ha sido significativa. La evolución observada se presenta en el cuadro II.13.

Cuadro II.13
RENTABILIDAD FONDO DE PENSIONES
(promedio real anual) (a)

AÑO	PORCENTAJE
1981	24,85
1982	26,50
1983	22,61
1984	2,99
1985	13,46
1986	11,77
1987	6,40

(a) Corresponde a la rentabilidad promedio mensual anualizada, deflactada posteriormente por la variación del IPC.

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes Superintendencia de AFP.

Para comprender en forma adecuada las cifras que se presentan, es conveniente aclarar previamente que la valorización del Fondo de Pensiones se lleva a cabo, en parte, sobre la base del precio de mercado de los distintos instrumentos, por lo cual ella se ve afectada tanto por el nivel de las tasas de interés reales como por su variabilidad.

Así, es posible observar que luego de un período que se caracterizó por la existencia de altas tasas de interés, la rentabilidad se ha ido ajustando posteriormente en la misma dirección que las tasas de interés reales. Con todo, es interesante destacar que la rentabilidad promedio en el período 1981-1987 alcanza a 15,5 por ciento real, lo que puede ser considerado como elevado en relación a una tendencia de largo plazo.

La situación correspondiente a las cuentas individuales se presenta en el cuadro II.14. Al respecto, cabe hacer presente que en tanto las comisiones cobradas por las AFP a sus afiliados se descuentan de los aportes que éstos hacen al Fondo de Pensiones, en definitiva la rentabilidad de la cuenta individual difiere de la rentabilidad del Fondo de Pensiones. En efecto, como uno

de los cobros que efectúan las AFP a sus afiliados corresponde a un monto fijo en pesos, ello afecta proporcionalmente en mayor grado a los sectores de más baja renta imponible. Asimismo, la comisión porcentual sobre el saldo acumulado implica un monto en pesos que es mayor mientras más alto sea el saldo acumulado en la cuenta individual, lo que a su vez se relaciona directamente con las rentas imponibles más elevadas.

Cuadro II.14
RENTABILIDAD CUENTAS INDIVIDUALES
PROMEDIO MENSUAL ANUALIZADO (a)
Período: Junio 1981 - Diciembre 1987

Renta Imponible	Rentabilidad real anual (%)
10.000	7,86
15.000	9,31
20.000	10,01
30.000	10,68
40.000	11,02
60.000	11,34

(a) Corresponde a la rentabilidad promedio mensual anualizada, deflactada posteriormente por la variación anual promedio del IPC (Diciembre a Diciembre) en el período aludido.

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes Superintendencia de AFP.

Las cifras presentadas ilustran claramente que la rentabilidad promedio acumulada de las cuentas individuales desde que se inició el sistema y hasta Diciembre de 1986 es inferior a la rentabilidad global del Fondo de Pensiones en el mismo período.

Al mismo tiempo, es posible apreciar las diferencias que se producen en la rentabilidad de las cuentas individuales correspondientes a distintos niveles de renta imponible. No obstante que los diferenciales observados son significativos, éstos han ido disminuyendo a través del tiempo, por dos razones. Por una parte, la disminución en la comisión fija mensual en pesos implica

que este cobro está afectando en menor proporción relativa a los afiliados de rentas más bajas. Por otro lado, al ir acumulándose exponencialmente un saldo más alto en las cuentas individuales, la comisión sobre el saldo ha ido afectando en mayor proporción relativa a los afiliados con rentas imponibles más elevadas¹².

II.4 Beneficiarios del nuevo sistema previsional

II.4.1 Situación vigente

La evolución del número de beneficiarios del nuevo sistema previsional que recibe pensión por alguna de las causales, desde la fecha de su creación, se presenta en el cuadro II.15.

Cuadro II.15
EVOLUCION BENEFICIARIOS NUEVO SISTEMA
PREVISIONAL
(Diciembre de cada año)

Tipo de Pensión	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Vejez	-	393	1.730	2.647	4.835	7.980
Invalidez	791	2.272	4.058	5.729	7.979	10.620
Viudez	1.108	2.521	4.340	5.872	7.740	9.797
Orfandad	2.566	5.821	9.665	11.768	14.539	16.847
Total	4.465	11.007	19.793	26.016	35.093	45.224

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

12 Esta situación se aprecia con bastante claridad en el cuadro II.5.

Es fácil apreciar que desde un comienzo la mayor proporción se concentra en las pensiones de invalidez, viudez y orfandad

De hecho, a quienes se encontraban próximos a jubilar por vejez a la fecha de creación del nuevo régimen de pensiones, no les resultaba conveniente cambiarse al nuevo sistema, por cuanto el período de capitalización de sus aportes iba a ser muy reducido. Además, al comienzo rigió durante un tiempo una norma que impedía pensionarse por vejez antes de enterar 5 años de afiliación al sistema¹³. No obstante, los pensionados por vejez se han incrementado en promedio a una tasa más alta que los pensionados por las demás causales; en efecto, luego de haber representado el 3,2 por ciento del total de pensionados del nuevo sistema en 1983, en Diciembre de 1986 los pensionados por vejez representaban el 11,7 por ciento del total.

II.4.2 Proyecciones

La proyección de jubilaciones (vejez) hasta el año 2000 se presenta en el cuadro II.16. Tal como se observa, se espera llegar a un número aproximado a 95.000 pensionados por vejez (sin incluir las jubilaciones anticipadas), lo cual denota que el sistema aún se encuentra en su etapa de maduración¹⁴.

Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	14.200	14.500	14.800	15.100	15.400	15.700	16.000	16.300	16.600	16.900	17.200	17.500	17.800	18.100	18.400	18.700	19.000	19.300
Por vejez	450	500	550	600	650	700	750	800	850	900	950	1.000	1.050	1.100	1.150	1.200	1.250	1.300
Por otras causales	13.750	14.000	14.250	14.500	14.750	15.000	15.250	15.500	15.750	16.000	16.250	16.500	16.750	17.000	17.250	17.500	17.750	18.000

13 D.L. N° 3.500, Artículo 2° transitorio (1980), derogado por la Ley N° 18.208 (1983).

14 A modo de referencia, considérese que durante 1985 el número promedio mensual de pensiones de vejez y antigüedad pagadas por el sistema antiguo ascendía a 430 mil, excluyéndose los pensionados de la Defensa y Carabineros.

Cuadro II.16
PROYECCION DE JUBILACIONES
(número de pensiones por vejez)

AÑO	
1988	11.500
1989	15.600
1990	20.100
1991	25.000
1992	30.400
1993	36.400
1994	42.700
1995	49.700
1996	57.200
1997	65.300
1998	73.900
1999	83.300
2000	93.300

Fuente: S. Baeza y A. Simonetti: "Cinco años de operación del nuevo sistema previsional", en *Análisis de la Previsión en Chile*, Centro de Estudios Públicos, 1986.

II.5 Pensiones Pagadas por el Nuevo Sistema

II.5.1 Situación Actual

Pese a que el número de personas que está recibiendo pensiones otorgadas por el nuevo sistema es aún reducido, y a que las pensiones de vejez representan todavía un porcentaje bajo del total, es conveniente para el análisis tener como referencia el nivel promedio de las pensiones que se están pagando actualmente. Los últimos antecedentes disponibles corresponden a Diciembre de 1986, y se presentan en el cuadro II.17.

Cuadro II.17
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR EL
NUEVO SISTEMA PREVISIONAL
DICIEMBRE 1986

Modalidad: Tipo de Pensión	Retiro Programado		Cubierta por el Seguro		Renta Vitalicia	
	No.Benef.	Pensión prom.(\$)	No.Benef.	Pensión prom.(\$)	No.Benef.	Pensión prom.(\$)
Vejez	4.048	9.548	-	-	814	24.192
Invalidez	1.415	9.653	6.271	34.345	305	19.695
Viudez	1.799	6.442	5.885	14.471	-	-
Orfandad	3.029	1.989	11.405	4.126	-	-

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

El primer aspecto que interesa destacar en esta materia se refiere a que la mayor proporción del total de pensiones pagadas (67,4 por ciento) corresponde a beneficiarios que han sido cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia. Así, quienes accedieron a una pensión de invalidez reciben como beneficio mínimo una pensión equivalente al 70 por ciento del promedio de remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos doce meses, debidamente actualizadas (ingreso base). En el caso de las pensiones de sobrevivencia (viudez y orfandad), la ley fija sus montos como proporciones del ingreso cubierto por el seguro para los distintos beneficiarios¹⁵. Además, la sola definición del ingreso cubierto por el seguro ha llevado a un nivel de pensiones por esta causal significativamente superior a los niveles promedio del sistema antiguo¹⁶.

Un segundo aspecto que merece ser comentado está referido al menor nivel promedio de las pensiones que se observa para las mismas causales señaladas en el punto anterior, en aquellos casos en que las pensiones se otorgan bajo la modalidad de Retiro Programado. Para comprender este punto, debe tenerse presente que las pensiones de invalidez y sobrevivencia que se han pagado bajo la modalidad de Retiro Programado corresponden a aquellos casos en que el afiliado no ha estado cotizando al momento de su invalidez o muerte y, por ende, no ha quedado cubierto por el seguro. Así, las pensiones son financiadas con el saldo de la cuenta individual más el bono de reconocimiento correspondiente. Considerando que el sistema de capitalización sólo opera a partir de 1981, los fondos acumulados en las cuentas individuales de quienes ya han jubilado son proporcionalmente de poca importancia relativa, teniendo un peso mucho mayor el bono de reconocimiento, el cual está relacionado con la operación del sistema antiguo, en aquellos casos en que hay derecho a bono. Por consiguiente, no debe sorprender que las pensiones

15 Art. 78, D.L. N° 3.500 (1980). Básicamente, se establece un 50 por ciento para la cónyuge sobreviviente y un 15 por ciento para cada hijo.

16 Ver capítulo I.

resultantes sean sustancialmente inferiores a las que se obtienen bajo la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia¹⁷.

Finalmente, cabe hacer notar que en lo relativo a las pensiones de vejez ha ocurrido un fenómeno similar al señalado en el párrafo anterior para el caso del Retiro Programado, en cuanto a que las jubilaciones respectivas han sido financiadas básicamente por el bono de reconocimiento, cuando hay derecho a éste, o bien únicamente por el saldo en la cuenta individual, cuando el afiliado no ha tenido derecho al bono de reconocimiento¹⁸. En consecuencia, ellas no son representativas de lo que significa un sistema de pensiones basado en la capitalización individual.

II.5.2 Proyecciones en estado de régimen

Se entiende por estado de régimen las pensiones proyectadas bajo la operación pura del mecanismo de capitalización individual, esto es, para potenciales pensionados que durante toda su vida laboral cotizan en el nuevo sistema.

Para estos efectos, se han considerado distintas situaciones en cuanto a niveles de la remuneración imponible, diferentes edades de ingreso a la fuerza de trabajo (18 y 25 años de edad), y distinto estado civil del afiliado al momento de pensionarse por vejez (con y sin cónyuge)¹⁹.

- 17 Con el objeto de corregir ciertas distorsiones y problemas que se originaban en relación a este punto, la ley Nº 18.646 (1987) modificó la definición de ingreso base, ampliándola al promedio de remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos diez años, e hizo extensiva la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia a quienes se encuentren cesantes durante un año después de terminado el contrato de trabajo y por un 50% del ingreso base.
- 18 En el caso de las pensiones de vejez pagadas bajo la modalidad de Retiro Programado, se estima que en un 50 por ciento de los casos el afiliado no ha tenido derecho al bono de reconocimiento.
- 19 En aquellos casos en que se proyecta la pensión de un afiliado con cónyuge, se ha considerado que éste o ésta es 5 años más joven que el afiliado cotizante. Mientras menor sea la edad del o la cónyuge, menor será también la pensión proyectada.

En todos los casos se considera como edad de jubilación los 65 años de edad, y sólo se proyectan las pensiones correspondientes a la modalidad de Renta Vitalicia²⁰.

Los supuestos generales utilizados en la proyección son los siguientes:

1. Desde el momento en que el afiliado ingresa a la fuerza de trabajo, y hasta los 50 años de edad, la remuneración imponible crece a la tasa de 2 por ciento real anual. A partir de esa fecha, y hasta el momento de jubilar (65 años de edad), la remuneración se mantiene constante en términos reales.
2. La tasa de cotización obligatoria es de 10 por ciento.
3. Se considera una comisión fija mensual de 258 pesos.
4. La rentabilidad anual del Fondo de Pensiones es de un 5 por ciento real.
5. La tasa de descuento utilizada para calcular la pensión de Renta Vitalicia que el afiliado puede obtener con los fondos acumulados en su cuenta individual es de 5 por ciento.

Es importante explicitar que las proyecciones que se presentan han sido realizadas en el contexto de las últimas modificaciones introducidas al D.L. N° 3.500 (Ley N° 18.646) en materia de comisiones. El señalado cuerpo legal derogó a partir del 1° de Enero de 1988 la comisión porcentual sobre mantención de saldo, y autorizó a las AFP el cobro de una cotización adicional para su financiamiento, en la cual se incluye el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. En definitiva, la nueva estructura de comisiones contempla una comisión fija mensual, la cual se descuenta del saldo acumulado en la cuenta del afiliado, y una cotización adicional, aplicada sobre la renta imponible del afiliado, que se ingresa a la cuenta individual y se egresa de ella con el nombre de comisión porcentual por depósito²¹.

- 20 No se presentan proyecciones para la modalidad de Retiro Programado, por cuanto las pensiones, en este caso, son variables por naturaleza. No obstante, cabe hacer presente que el valor de la primera anualidad es semejante en ambas modalidades.
- 21 Lo que se logra a través de una tasa de cotización más elevada es que una mayor proporción de los pagos que debe hacer el afiliado tenga lugar a través

Los resultados obtenidos se presentan en los cuadros II.18 y II.19.

Cuadro II.18
PENSIONES PROYECTADAS
NUEVO REGIMEN DE PENSIONES
(Caso 1: Afiliado empieza a cotizar a los 18 años de edad)

Renta imponible al momento de jubilar(\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	15.215	12.926	101,4	86,2
25.000	28.559	24.261	114,2	97,0
40.000	48.574	41.264	121,4	103,2
70.000	88.603	75.270	126,6	107,5
120.000	155.318	131.946	129,4	110,0
220.000	288.750	245.298	131,3	111,5

Cuadro II.19
PENSIONES PROYECTADAS
NUEVO REGIMEN DE PENSIONES
(Caso 2: Afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad)

Renta imponible al momento de jubilar (\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	11.738	9.971	78,3	66,5
25.000	21.738	18.467	87,0	73,9
40.000	36.738	31.210	91,8	78,0
70.000	66.740	56.697	95,3	81,0
120.000	116.742	99.175	97,3	82,6
220.000	216.746	184.130	98,5	83,7

de una menor renta líquida en el presente, y no a través de menores pensiones futuras, como ocurre cuando los cobros se descuentan del saldo acumulado en la cuenta individual.

Los aspectos centrales para destacar en esta materia son los siguientes:

En primer lugar, las cifras permiten observar que hay una notoria diferencia en el nivel proyectado de las pensiones, dependiendo de la edad a la cual empieza a cotizar el afiliado. No obstante, aún en el más desfavorable de los casos considerados la pensión proyectada representa el 66,5 por ciento de la última remuneración imponible.

En segundo término, es posible apreciar que mientras menor sea la renta imponible, menor es la pensión resultante como proporción de la primera. Ello ocurre por cuanto la existencia de una comisión fija implica que la rentabilidad de las cuentas individuales es menor para las rentas imponibles más bajas.

Con todo, es importante no perder de vista que las cifras presentadas corresponden a proyecciones, las que son altamente sensibles ante variaciones en cualquiera de los parámetros que se tomaron como punto de referencia. Desde esta perspectiva, cabe consignar que la tasa de rentabilidad que se ha considerado para el Fondo de Pensiones como tendencia de largo plazo es sustancialmente inferior al promedio registrado en el período 1981-1987 (15,5 por ciento). En consecuencia, el valor adoptado en la proyección es más bien conservador, lo cual implica que las pensiones proyectadas son también algo conservadoras.

Otro aspecto que merece ser destacado, por cuanto tiene una incidencia directa en los resultados, se refiere a la tasa de desempleo. Considerando que los períodos en que el afiliado no cotiza significan, de hecho, una no acumulación de fondos en la cuenta individual, en definitiva ello significa menores pensiones. Las proyecciones presentadas en los cuadros II.18 y II.19 se realizaron considerando que el afiliado cotiza ininterrumpidamente desde que ingresa a la fuerza laboral y hasta cumplir los 65 años de edad. Con el objeto de sensibilizar el análisis, los cuadros II.20 y II.21 presentan las mismas proyecciones pero considerando que el afiliado realiza cotizaciones durante el 93 por ciento del tiempo total de permanencia en la fuerza de trabajo. Es decir, se considera implícitamente una tasa de desempleo promedio para cada afiliado, durante su vida laboral activa, de 7 por ciento. Esto significa que si el afiliado empezó a cotizar a los 18 ó 25 años de edad, estuvo desempleado o sin cotizar durante 3,3 ó 2,8 años, respectivamente.

Cuadro II.20
PENSIONES PROYECTADAS NUEVO REGIMEN DE
PENSIONES

(Caso 1: Afiliado empieza a cotizar a los 18 años de edad)
(Desocupación promedio durante el período de
cotizaciones: 7%)

Renta imponible al momento de jubilar(\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	14.150	12.021	94,3	80,1
25.000	26.560	22.563	106,2	90,3
40.000	45.174	38.376	112,9	95,9
70.000	82.401	70.001	117,7	100,0
120.000	144.446	122.710	120,4	102,3
220.000	268.538	228.127	122,1	103,7

Cuadro II.21
PENSIONES PROYECTADAS NUEVO REGIMEN DE
PENSIONES

(Caso 2: Afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad)
(Desocupación promedio durante el período de
cotizaciones: 7%)

Renta imponible al momento de jubilar(\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	10.916	9.273	72,8	61,8
25.000	20.216	17.174	80,9	68,7
40.000	34.166	29.025	85,4	72,6
70.000	62.068	52.728	88,7	75,3
120.000	108.570	92.233	90,5	76,9
220.000	201.574	171.241	91,6	77,8

II.5.3 Proyecciones al año 2000

Si bien las proyecciones presentadas en la sección anterior constituyen el indicador adecuado para dimensionar la potencialidad del mecanismo de capitalización individual, no debe perderse de vista que ellas sólo tienen validez para los futuros pensionados que durante toda su vida laboral activa hayan cotizado en el nuevo sistema; es decir, para personas que ingresaron a la fuerza de trabajo en Mayo de 1981 o en una fecha posterior.

Sin embargo, si se toma como referencia el año 2000 para proyectar las pensiones de vejez, quienes jubilen en esa fecha habrán cotizado sólo una parte de su vida laboral en el nuevo sistema -dieciocho años y medio, si acaso se afiliaron en una AFP a mediados de 1981- habiendo permanecido el período restante -veintiún años y medio o veintiocho años y medio, dependiendo de si empezaron a cotizar a los 25 o a los 18 años de edad, respectivamente- en el régimen antiguo. Es decir, las pensiones proyectadas bajo estas circunstancias incluyen los beneficios del mecanismo de capitalización individual sólo en una fracción del período total de cotizaciones²², correspondiendo el resto a la aplicación del bono de reconocimiento.

Para efectos de las proyecciones, se han considerado las mismas alternativas de la sección anterior en cuanto a niveles de remuneración imponible, edades de ingreso a la fuerza de trabajo, estado civil del afiliado al momento de pensionarse por vejez, edad de jubilación, y tasa de desocupación promedio durante el período de cotizaciones. Asimismo, los supuestos generales utilizados para proyectar la acumulación de fondos en la cuenta individual son también similares.

En este contexto, las pensiones se calculan de la siguiente forma: las cotizaciones ingresadas al nuevo sistema a partir de 1981 se capitalizan en la cuenta individual del afiliado -previo descuento de las respectivas comisiones-, acumulándose así un cierto fondo hasta el año 2000. En lo que respecta a los años de cotización en el régimen antiguo, se calcula el bono de reconocimiento, el cual está basado en las doce últimas remuneraciones

22 Fracción que alcanza a un 46 por ciento, en el mejor de los casos.

previas a Junio de 1979, debidamente actualizadas²³, y dicho bono se capitaliza a una tasa de 4 por ciento real por año a partir de 1981. Finalmente, el bono capitalizado al año 2000, más el fondo acumulado en la cuenta individual a esa fecha, dan origen a un monto total, el cual constituye la base para determinar la pensión.

Por último, cabe hacer presente que para efectos de calcular el bono de reconocimiento, el promedio de las doce últimas remuneraciones previas a Junio de 1979 se calcula teniendo como restricción los topes imposables vigentes en cada mes.

Los resultados obtenidos se presentan en los cuadros II.22 al II.25.

Cuadro II.22
PENSIONES PROYECTADAS CON BONO DE
RECONOCIMIENTO AL AÑO 2000

(Caso 1: Afiliado empieza a cotizar a los 18 años de edad)

Renta imponible al momento de jubilar(\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	21.196	18.006	141,3	120,0
25.000	35.868	30.471	143,5	121,9
40.000	57.876	49.167	144,7	122,9
70.000	101.892	86.559	145,6	123,7
120.000	175.250	148.878	146,0	124,1
220.000	206.351	175.299	93,8	79,7

Fuente: Elaboración propia.

23 La fórmula utilizada para calcular el bono de reconocimiento a los afiliados hombres es la siguiente: $B = 8,28 \times R \times N \times 12/35$, en que R corresponde al promedio de las doce rentas imposables anteriores y más próximas a Junio de 1979, debidamente actualizadas, y N se refiere al número de años cotizados en el sistema antiguo. Cabe señalar que, habiendo otras alternativas para calcular el bono de reconocimiento, para efectos de las proyecciones se optó por esta modalidad, en tanto es la más general.

Cuadro II.23
PENSIONES PROYECTADAS CON BONO DE
RECONOCIMIENTO AL AÑO 2000
(Caso 2: Afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad)

Renta imponible al momento de jubilar(\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	16.860	14.323	112,4	95,5
25.000	28.641	24.331	114,6	97,3
40.000	46.313	39.344	115,8	98,4
70.000	81.658	69.370	116,7	99,1
120.000	140.564	119.412	117,1	99,5
220.000	171.665	145.833	78,0	66,3

Fuente: Elaboración propia.

El principal aspecto destacable en esta materia se refiere a la comparación con las pensiones proyectadas para una situación de largo plazo. En efecto, los resultados muestran en la mayoría de los casos una proyección más favorable al haber bono de reconocimiento. Esto se explica porque para efectos de calcular el bono sólo se toman en cuenta las doce últimas remuneraciones previas a Junio de 1979, mientras que en el caso general (estado de régimen) el fondo acumulado con las cotizaciones realizadas hasta esa fecha resulta inferior, al ser sustancialmente inferiores las remuneraciones de los períodos iniciales. Esto no se observa en el caso de los afiliados cuya renta imponible al momento de jubilar excede el tope considerado para efectos de calcular el bono de reconocimiento, y que corresponde a la situación vigente en los años 1978-1979. En este caso, la situación se revierte por cuanto se están imputando rentas imponibles inferiores a aquéllas sobre las cuales el afiliado hubiera cotizado bajo el régimen de capitalización.

Cuadro II.24
PENSIONES PROYECTADAS CON BONO DE
RECONOCIMIENTO AL AÑO 2000
(Caso 3: Afiliado empieza a cotizar a los 18 años de edad)
(Desocupación promedio durante el período de
cotizaciones: 7%)

Renta imponible al momento de jubilar(\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	19.712	16.746	131,4	111,6
25.000	33.357	28.338	133,4	113,4
40.000	53.825	45.725	134,6	114,3
70.000	94.760	80.500	135,4	115,0
120.000	162.983	138.457	135,8	115,4
220.000	191.906	163.028	87,2	74,1

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro II.25
PENSIONES PROYECTADAS CON BONO DE
RECONOCIMIENTO AL AÑO 2000
(Caso 4: Afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad)
(Desocupación promedio durante el período de
cotizaciones: 7%)

Renta imponible al momento de jubilar(\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyectadas (% renta imponible)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	15.680	13.320	104,5	88,8
25.000	26.636	22.628	106,5	90,5
40.000	43.071	36.590	107,7	91,5
70.000	75.942	64.514	108,5	92,2
120.000	130.725	111.053	108,9	92,5
220.000	159.649	135.625	72,6	61,6

Fuente: Elaboración propia.

Es importante dejar en claro que los mejores resultados obtenidos al proyectar con bono de reconocimiento se producen exclusivamente en virtud de la naturaleza del ejercicio realizado, el cual supone que la renta imponible del afiliado crece a la tasa de 2 por ciento anual desde el momento de ingreso a la fuerza de trabajo (y al régimen previsional) y hasta cumplir 50 años de edad. De no haberse adoptado este supuesto, y si se hubiese considerado como hipótesis alternativa que, por ejemplo, la renta imponible permanece constante durante todo el período de cotizaciones, se hubieran visto desfavorecidas las proyecciones que incluyen el bono de reconocimiento. Esto, por cuanto, la rentabilidad considerada para el Fondo de Pensiones permitiría acumular un volumen de recursos superior a lo que está implícito en el bono de reconocimiento, en que el retorno es de sólo 4 por ciento real anual.

II.6 Conclusiones

El nuevo sistema de pensiones que empezó a operar en el país en 1981 implicó una reforma profunda al régimen anterior. El nuevo esquema, basado en la capitalización de los aportes individuales, busca a través de la competencia entre AFP por captar afiliados, y en la libertad de éstos para afiliarse en cualquier momento a la institución que les parezca más conveniente, otorgar mejores pensiones, al menor costo posible para el afiliado, y un buen servicio.

Los aspectos centrales de destacar en el análisis de lo que ha sido la operación del nuevo sistema de pensiones pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

En primer lugar, en materia de cobros al afiliado se observa que tanto la comisión fija mensual como la comisión porcentual sobre el saldo acumulado en la cuenta individual han declinado ostensiblemente desde la fecha de creación del nuevo sistema. Así, la comisión fija mensual, expresada en moneda de poder adquisitivo constante, muestra una disminución de 49,3 por ciento entre Diciembre de 1981 y Diciembre de 1987, y la comisión porcentual sobre el saldo acumulado declinó en 51,9 por ciento.

En segundo término, en materia de cotizaciones específicamente es importante mencionar que la cotización base o de capitalización, cuya tasa fija la ley, no ha experimentado variaciones desde que se creó el nuevo sistema. En lo que respecta a la cotización adicional, cabe señalar que si bien en Diciembre de 1987 la tasa respectiva era superior a la observada en Diciembre de 1981, no debe perderse de vista que en el período 1981-1983 se produjo un incremento sustantivo, explicado por un aumento en la tasa de siniestralidad de invalidez. Así, al comparar la cotización adicional entre Diciembre de 1983 y Diciembre de 1987 se observa una disminución de 4,2 por ciento.

Los dos puntos anteriores configuran un cuadro en el cual se puede apreciar que, luego del rodaje inicial del sistema, tanto los rendimientos a escala como la mayor competitividad, así como la menor tasa sobre el saldo acumulado que fue posible cobrar al haber mayores saldos reunidos, significaron menores costos para el afiliado.

En tercer lugar, es importante hacer mención a que en tanto la comisión fija mensual y la comisión porcentual sobre el saldo acumulado no son aplicadas sobre la renta imponible, al expresar los costos para el afiliado como proporción de esta última se obtienen cifras variables, que dependen del nivel de aquélla. Así, es posible observar que el costo para el afiliado expresado como proporción de la renta imponible es mayor para los niveles de renta más bajos. No obstante, dicho diferencial ha disminuido ostensiblemente en el transcurso de los últimos años, como consecuencia de la disminución registrada en la comisión fija mensual, y de lo que ha significado la aplicación de la comisión porcentual sobre saldos acumulados que tienen un valor proporcionalmente más elevado en los casos de rentas imponibles más altas.

En cuarto lugar, la evolución de los gastos operacionales por afiliado muestra una significativa disminución en el período 1982-1986, lo cual refleja en parte un mayor afiatamiento del sistema luego de la puesta en marcha, pero también es consecuencia de las fuertes economías de escala que están presentes en algunos ítems de gasto.

En quinto lugar, las cifras muestran que la rentabilidad ha sido significativa en el Fondo de Pensiones, observándose un promedio de 15,5 por ciento en términos reales durante el período

1981-1987. En el caso de las cuentas individuales -cuya rentabilidad difiere de la anterior, por cuanto deben descontarse las comisiones- se observa en el período 1981-1986 un promedio mensual anualizado de prácticamente 9 por ciento en términos reales para las rentas imponibles bajas (10.000 pesos), y de 13,2 por ciento para las rentas imponibles de 60.000 pesos. Claramente, se trata de elevadas tasas de retorno.

En sexto lugar, respecto de las inversiones del Fondo de Pensiones se observa una progresiva concentración en instrumentos estatales, habiéndose alcanzado más del 40 por ciento del total de las inversiones en 1987. Desde la perspectiva del riesgo, no es claro que esta elevada concentración constituya una diversificación adecuada. Mirado desde el punto de vista de la proyección que pueden tener los fondos acumulados sobre el resto de la economía, se advierte que tanto por efecto de las restricciones legales sobre la materia como por una insuficiencia en la oferta de instrumentos emitidos por el sector privado, se está desaprovechando una fuente de recursos de gran potencialidad.

Finalmente, en materia de pensiones pagadas por el nuevo sistema es conveniente separar lo que se observa hoy en día de lo que puede proyectarse en estado de régimen.

La situación actual, en que la mayor proporción del total corresponde a pensiones de invalidez y sobrevivencia pagadas a beneficiarios cubiertos por el seguro respectivo, presenta pensiones significativamente superiores a los niveles promedio del régimen antiguo. Esto, por cuanto el beneficio mínimo ha sido una pensión equivalente al 70 por ciento del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos doce meses, debidamente actualizadas. En aquellos casos en que las pensiones por las mismas causales se están pagando bajo la modalidad de Retiro Programado -lo cual corresponde a aquellos afiliados que no han estado cotizando al momento de ocurrir el siniestro y, por ende, no han quedado cubiertos por el seguro- su financiamiento tiene lugar a través del saldo acumulado en la cuenta individual, más el bono de reconocimiento correspondiente. En tanto este último tiene mucho mayor incidencia para las personas afectadas durante este tiempo -ya que la capitalización individual sólo opera a partir de 1981- en definitiva las pensiones obtenidas están reflejando una estimación de lo que el afiliado acumuló en el sistema antiguo. En consecuencia, no de-

be sorprender que éstas sean sustancialmente inferiores a las obtenidas bajo la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia.

La proyección de las pensiones en estado de régimen -es decir, para potenciales pensionados que durante toda su vida laboral hayan cotizado en el nuevo sistema- bajo ciertos supuestos generales, muestran resultados ampliamente favorables, que superan con creces lo que pudo observarse en el esquema previsional antiguo.

CAPITULO III

ANALISIS COMPARATIVO DEL ANTIGUO REGIMEN PREVISIONAL Y DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

III.1 Opciones de los afiliados

En materia de las opciones que tienen los afiliados, la comparación entre el nuevo sistema de pensiones y el antiguo régimen previsional revela diferencias sustantivas entre ambos.

En lo que respecta al antiguo régimen previsional, es importante señalar que, de hecho, no había opciones de naturaleza alguna para los afiliados, por cuanto éstos debían ingresar a la Caja que les correspondiera, en función del tipo de actividad desempeñada (empleado público, empleado particular, obrero, periodista, empleado bancario, empleado municipal, obrero municipal, trabajador hípico, etc.), y recibían la pensión que resultaba de aplicar el procedimiento de cálculo dispuesto por la ley para cada caso. La única instancia de participación abierta era a través de representantes en la administración de las Cajas. Sin embargo, en tanto el nivel de las pensiones no estaba directamente ligado a la administración de los recursos de las Cajas, por tratarse de un sistema de reparto, dicha participación no tenía mayor trascendencia en esta materia.

En el nuevo sistema de pensiones la situación es precisamente la opuesta, ya que en todo momento el afiliado tiene libertad para elegir entre distintas opciones, en las materias atinentes.

CAPITULO III

ANALISIS COMPARATIVO DEL ANTIGUO REGIMEN PREVISIONAL Y DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

III.1 Opciones de los afiliados

En materia de las opciones que tienen los afiliados, la comparación entre el nuevo sistema de pensiones y el antiguo régimen previsional revela diferencias sustantivas entre ambos.

En lo que respecta al antiguo régimen previsional, es importante señalar que, de hecho, no había opciones de naturaleza alguna para los afiliados, por cuanto éstos debían ingresar a la Caja que les correspondiera, en función del tipo de actividad desempeñada (empleado público, empleado particular, obrero, periodista, empleado bancario, empleado municipal, obrero municipal, trabajador hípico, etc.), y recibían la pensión que resultaba de aplicar el procedimiento de cálculo dispuesto por la ley para cada caso. La única instancia de participación abierta era a través de representantes en la administración de las Cajas. Sin embargo, en tanto el nivel de las pensiones no estaba directamente ligado a la administración de los recursos de las Cajas, por tratarse de un sistema de reparto, dicha participación no tenía mayor trascendencia en esta materia.

En el nuevo sistema de pensiones la situación es precisamente la opuesta, ya que en todo momento el afiliado tiene libertad para elegir entre distintas opciones, en las materias atingentes.

Durante el período de afiliación activa, el trabajador tiene libertad para elegir la institución donde desea que sean administrados sus fondos previsionales (AFP), en forma permanente, pudiendo en cualquier momento -con ciertas limitaciones mínimas de carácter operativo- solicitar el traspaso de sus fondos previsionales a la AFP de su preferencia.

En cuanto a la tasa de cotización, cabe señalar que si bien la legislación dispone que los trabajadores afiliados al sistema estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles, se establece adicionalmente que el trabajador podrá efectuar voluntariamente una cotización de hasta el 20 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles. Es decir, si bien está contemplada una cotización mínima y obligatoria de 10 por ciento, se deja abierta la opción de que el afiliado pueda ingresar en su cuenta individual un porcentaje mayor de su renta imponible, y así tener acceso a una pensión más elevada en el futuro. Asimismo, cabe señalar que la autorización para efectuar depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, cuyo saldo puede ser eventualmente traspasado -parcial o totalmente- a la cuenta de capitalización individual, al momento en que el afiliado cumpla los requisitos para pensionarse por alguna de las causales establecidas, constituye otra vía para poder acceder voluntariamente a pensiones más elevadas.

Con respecto al requisito de la edad de jubilación para acceder a una pensión de vejez, debe mencionarse que, no obstante los requerimientos básicos de 65 años de edad en el caso de los hombres y de 60 años de edad en el caso de las mujeres, la legislación abre al afiliado la posibilidad de jubilar por vejez en forma anticipada. En efecto, si los fondos acumulados en la cuenta individual del afiliado (incluyéndose un eventual traspaso desde la cuenta de ahorro voluntario) más el bono de reconocimiento, le permiten acceder a una pensión de vejez equivalente, al menos, a un 50 por ciento del promedio de las remuneraciones imponibles recibidas y rentas declaradas durante los últimos diez años, debidamente actualizadas, y simultáneamente la pensión resultante es a lo menos igual al 110 por ciento de la pensión mínima, entonces el afiliado podrá jubilar anticipadamente, si lo desea.

Por último, la libertad de elección para el afiliado también se manifiesta al momento de cumplirse con los requisitos para obtener una pensión. Al respecto, cabe señalar que cualquiera sea la causal de la pensión, al momento de jubilar el afiliado puede optar entre asumir él mismo el riesgo de longevidad y de rentabilidad futura del Fondo de Pensiones, manteniendo la propiedad sobre los fondos acumulados en su cuenta individual -y, por ende, efectuando retiros mensuales contra el saldo de dicha cuenta (Retiro Programado)-, o bien puede traspasar este riesgo a una compañía de seguros, perdiendo por tanto la propiedad sobre el saldo de su cuenta individual, y accediendo así a una pensión de Renta Vitalicia.

En caso de que el afiliado opte por una pensión bajo la modalidad de Retiro Programado, si lo desea puede permanecer en la misma AFP en que estaba cotizando al momento de jubilar, o bien puede solicitar que sus fondos sean traspasados a otra AFP. Más aún, incluso mientras está recibiendo la pensión bajo esta modalidad, el afiliado tiene, en todo momento, abierta la opción de traspasar sus fondos a la AFP de su preferencia.

Por otro lado, si el afiliado opta por una pensión bajo la modalidad de Renta Vitalicia, con los fondos acumulados en la cuenta individual al momento de jubilar (incluyendo los eventuales traspasos desde la cuenta de ahorro voluntario) más el bono de reconocimiento correspondiente, puede elegir libremente la compañía de seguros que le parezca más conveniente, y adquirir en ella la pensión de Renta Vitalicia.

La legislación también deja abierta la posibilidad de que el afiliado escoja el número de años durante los cuales desea mantener la propiedad sobre el saldo acumulado en su cuenta individual, traspasando el riesgo de longevidad a una compañía de seguros a partir de una fecha posterior (Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida). Esta fecha se fija al momento de ejercer la opción, pero puede ser modificada posteriormente.

En conclusión, es notorio el contraste que se observa entre la gama de opciones que enfrenta el afiliado del nuevo sistema de pensiones, en las más diversas materias, y el rol absolutamente pasivo desempeñado por éste en el antiguo régimen previsional. Ciertamente, ésta es una de las razones que permiten explicar por qué no había incentivos para mejorar la eficiencia operativa en el antiguo sistema.

III.2 Cobertura del sistema previsional

La evolución de la cobertura del régimen antiguo de pensiones, medida como la relación entre el número de afiliados activos y la fuerza de trabajo, muestra un aumento constante durante la década de los sesenta, habiendo alcanzado su máximo en el año 1973, y registrando posteriormente una disminución paulatina hasta el año 1980, período previo a la reforma previsional.

Para aislar el efecto del ciclo económico que está implícito en dicha evolución -las tasas de desocupación se incrementaron a partir de 1973- es conveniente observar la evolución de la relación entre los imponentes activos y el número de trabajadores ocupados en la economía. Los resultados muestran que durante la década del setenta esta relación disminuyó, lo cual permite concluir en definitiva que la tendencia decreciente en la cobertura del sistema obedece a una mayor evasión.

Las cifras correspondientes a ambas situaciones se presentan en el cuadro III.1.

Para medir el impacto que ha tenido la reforma previsional sobre la cobertura del sistema, es necesario considerar a partir de 1981 tanto a los afiliados del nuevo sistema de pensiones como a los imponentes del régimen antiguo. Estos antecedentes se presentan en el cuadro III.2.

Las cifras presentadas en el cuadro III.2 permiten observar que a partir de la fecha en que empezó a operar el nuevo régimen de pensiones -con la excepción del año 1982, en que la economía experimentó una fuerte situación recesiva- se ha registrado un importante incremento en la cobertura del sistema previsional, cualquiera sea el indicador que se utilice para estos efectos.

En definitiva, la situación planteada refleja que en el nuevo sistema de pensiones el grado de evasión implícito es menor, sin descartar la hipótesis de que ello responda a que en el contexto del nuevo esquema los trabajadores visualizan un mayor beneficio por el hecho de estar afiliados al régimen previsional, respecto de lo que acontecía en el sistema antiguo.

Por último, hay un aspecto de fondo que no puede dejar de mencionarse al comparar ambos regímenes previsionales, cual es que el nuevo sistema de pensiones da cabida a todos los

trabajadores independientes que deseen afiliarse. En el régimen previsional antiguo, sólo algunos grupos de trabajadores independientes tenían cobertura.

Cuadro III.1
COBERTURA SISTEMA PREVISIONAL ANTIGUO

Año	(Imponentes activos/ Fuerza de Trabajo)	(Imponentes act./ Ocupados)
1960	0,69	0,75
1961	0,60	0,65
1962	0,61	0,66
1963	0,61	0,66
1964	0,68	0,73
1965	0,69	0,74
1966	0,71	0,75
1967	0,72	0,76
1968	N.D.	0,74
1969	N.D.	0,76
1970	0,73	0,77
1971	0,74	0,79
1972	0,75	0,78
1973	0,79	0,83
1974	0,78	0,83
1975	0,74	0,86
1976	0,74	0,83
1977	0,73	0,79
1978	0,68	0,76
1979	0,68	0,75
1980	0,64	0,71

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social/ODEPLAN.

III.3 Costo para los afiliados

Una visión comparativa del costo que significaba para los afiliados del sistema antiguo el financiamiento del régimen previsional, y lo que ha podido observarse en los primeros años de funcionamiento del nuevo sistema, se presenta en los cuadros III.3 y

Cuadro III.2
COBERTURA NUEVO REGIMEN DE PENSIONES

	Cotizantes sistema antiguo (miles de personas)	Afiliados sistema nuevo (miles de personas)	Total afiliados y cotizantes (miles de personas)	Afiliados/ F.de trabajo	Afiliados/ Ocupados
1981	731,93	1.604,54	2.336,47	0,61	0,70
1982	488,85	1.741,00	2.229,85	0,61	0,76
1983	477,79	1.810,75	2.288,54	0,61	0,71
1984	459,48	1.930,35	2.389,83	0,63	0,73
1985	454,41	2.283,83	2.738,24	0,68	0,77
1986	442,38	2.591,48	3.033,86	0,71	0,79

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.
Superintendencia de AFP.
ODEPLAN.

Cuadro III.3
COSTO DEL FINANCIAMIENTO PREVISIONAL SISTEMA ANTIGUO
(% de la renta imponible)

AÑO	SSS(a)			EMPART(b)			CANAEMPU(a)		
	Impon.	Empl.	Total	Impon.	Empl.	Total	Impon.	Empl.	Total
1968	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1969	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1970	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1971	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1972	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1973	7,25	14,25	21,50	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1974	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1975	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1976	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1977	7,25	15,95	23,20	9,00	17,00	26,00	11,0	5,00	16,0
1978	7,25	15,95	23,20	10,16	15,00	25,16	11,0	5,00	16,0
1979	7,25	15,70	22,95	10,16	14,75	24,91	11,0	4,75	15,75
1980	7,25	15,70	22,95	10,16	14,75	24,91	11,0	4,75	15,75

(a) Incluye las cotizaciones por concepto de pensiones y las enteradas al Fondo de Revalorización de Pensiones.

(b) Incluye las cotizaciones por concepto de pensiones, las enteradas al Fondo de Retiro y al Fondo de Revalorización de Pensiones.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

III.4, respectivamente. Cabe aclarar que en ambos casos se incluye solamente lo relativo al financiamiento de las pensiones.

En el cuadro III.3 se presentan nuevamente las tasas de cotización de las principales Cajas, incluyéndose tanto el aporte directo del imponente como la tasa de cotización pagada por el empleador¹. El aspecto central a destacar en esta materia es que las tasas de cotización para el financiamiento de las pensiones registran en el período 1968-1970 un promedio de 22,5 por ciento en el SSS y de 25,8 por ciento en EMPART. En el caso de CANAEMPU las cifras pueden inducir a error, ya que si bien el Fisco aparece aportando como empleador una proporción significativamente inferior a la observada en las demás Cajas, en el hecho ello no era así, ya que en definitiva la diferencia era traspasada por la vía de un mayor aporte fiscal.

Cuadro III.4
COSTO DEL FINANCIAMIENTO PREVISIONAL
SISTEMA NUEVO
(% de la renta imponible)

Renta Imponible	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
15.000	14,4	14,9	16,3	15,9	15,1	15,1	14,8
25.000	13,7	14,1	15,3	15,1	14,5	14,6	14,4
40.000	13,2	13,6	14,8	14,7	14,2	14,4	14,2
70.000	12,9	13,3	14,4	14,4	14,0	14,2	14,1
120.000	12,7	13,1	14,2	14,2	13,9	14,1	14,0
220.000	12,6	13,0	14,0	14,1	13,8	14,0	14,0

Fuente: Elaboración propia.

El costo del financiamiento previsional para los afiliados del sistema nuevo se presenta en forma separada para los distin-

- 1 Si bien la cotización pagada por el empleador no constituye en la forma un costo para el afiliado, desde un punto de vista económico sí lo es, ya que indirectamente el empleador se lo traspasa al trabajador por la vía de ofrecerle una remuneración líquida más baja. Dicho de otra forma, en su decisión de contratar o no a un trabajador el empleador considera el costo total que ello le significa, lo cual incluye la remuneración y la cotización previsional que es de su cargo.

tos niveles de renta imponible, ya que en tanto hay cobros que no están en directa relación con la remuneración del afiliado -como lo es la comisión fija mensual y el cobro por mantención de saldo- ellos representan en definitiva un porcentaje variable sobre esta última. Con todo, las cifras del cuadro III.4 permiten apreciar que hacia fines de 1987 el costo para los afiliados fluctuaba entre un 14 y un 14,8 por ciento de la renta imponible, dependiendo del nivel de esta última. No obstante lo señalado, es importante mencionar que sólo una fracción de dicho costo correspondía a una menor remuneración líquida, ya que tanto la comisión fija mensual como el cobro por mantención de saldo se descontaban directamente de la cuenta individual del afiliado. Es decir, una parte del costo se reflejaba en una menor remuneración mensual, y la otra fracción se hacía notar a través de una menor acumulación en la cuenta individual².

Si bien la comparación de ambos cuadros deja en clara evidencia que el costo para el afiliado en el nuevo sistema previsional es significativamente inferior a lo que pudo observarse en el régimen antiguo, es importante aclarar que se trata de cifras que no son directamente comparables, por cuanto el producto ofrecido es distinto en cada caso. Además, las cifras presentadas para el régimen antiguo constituyen sólo el costo directo, debiendo, en estricto rigor, agregarse algún factor que incorpore el costo que implícitamente -a través del sistema tributario- debían pagar los imponentes para financiar los aportes fiscales que en un esquema previsional del tipo "con financiamiento sobre la marcha y con beneficios predeterminados" son inevitables. La única salvedad que puede hacerse en relación a esta materia es que en tanto en el esquema antiguo estaba abierta la posibilidad de obtener pensiones por antigüedad, que permitían a ciertos grupos de afiliados jubilar antes de cumplir los 65 años de edad en el caso de los hombres y 60 años de edad en el caso de las mujeres³, ello significaba estar cotizando un menor número de años, y re-

2 En Diciembre de 1987, 13,41 puntos porcentuales del costo total (que fluctuaba entre 14 y 14,8 por ciento, dependiendo del nivel de la renta imponible del afiliado) se reflejaban a través de una menor remuneración neta.

3 El D.L. N° 2.448 (1979), puso término a las pensiones de antigüedad y estableció la edad mínima de jubilación en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

cibiendo posteriormente la pensión durante un período más prolongado. Desde este punto de vista, ambas cifras de costo tampoco serían directamente comparables.

Sin embargo, hay ciertos aspectos que interesa destacar en relación a lo señalado en el párrafo anterior. En primer lugar, debe mencionarse que si bien es cierto la jubilación por antigüedad permitía pensionarse antes de cumplir la edad establecida para la jubilación por vejez, dicha opción no estaba abierta a los imponentes del SSS, que representaban prácticamente el 80 por ciento del total en los primeros años de la década de los años sesenta, y aproximadamente el 65 por ciento del total durante la década de los setenta. Es decir, dicho argumento es válido sólo para un porcentaje de los imponentes del sistema antiguo fluctuante entre un 20 y un 35 por ciento del total⁴. En segundo término, puede estimarse que las mismas pensiones de antigüedad que obtenían los beneficiarios de las restantes Cajas, tomando como referencia en todos los casos una edad de jubilación de 60 años en los hombres, podrían haberse alcanzado cotizando un 10 por ciento de la renta imponible bajo un sistema de capitalización⁵. Es decir, aun en este caso sigue siendo válido que el régimen antiguo llevaba implícito un costo para el afiliado superior al que se observa en el esquema de capitalización individual. Por último, en aquellos casos en que el afiliado podía jubilar con 24 años de imposiciones, como era el caso de la Caja Bancaria de Pensiones y sus derivadas⁶, ya no puede hablarse de un menor costo, sino más bien de un claro tratamiento discriminatorio en favor de un determinado grupo, no representativo de lo que podía observarse para la mayor proporción de los afiliados que, tal como se mencionó, no podían acceder a una pensión de antigüedad.

- 4 A lo más, por cuanto también en las otras Cajas había afiliados que obtenían pensiones de vejez.
- 5 Esta tasa corresponde a un promedio, ya que la situación difiere dependiendo de la Caja, y de si el afiliado tiene o no cónyuge.
- 6 Lo cual significa 42 años de edad, si la persona comenzó a cotizar a los 18 años.

III.4 Beneficios otorgados por ambos sistemas

III.4.1 Naturaleza de los beneficios

Tanto el antiguo régimen previsional como el nuevo sistema de pensiones contemplan en general el mismo tipo de beneficios para sus afiliados en materia de pensiones⁷. En esencia, ambos esquemas están concebidos solamente para pagar pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, sin perjuicio que en forma paralela el Estado administre un sistema de subsidios de cesantía, de pago de asignaciones familiares y de pensiones asistenciales; que exista protección contra accidentes del trabajo, y que haya otro sistema que proporcione beneficios de salud. Si bien el sistema de seguridad social está configurado por todo lo anterior, para efectos de este análisis interesa destacar lo relativo a las pensiones de vejez, invalidez común y sobrevivencia.

III.4.2 Nivel de las pensiones pagadas por ambos sistemas

El valor promedio de las pensiones pagadas en el período 1962-1980 por el SSS, EMPART y CANAEMPU, que representan la mayor proporción del total en el sistema antiguo, se presenta nuevamente en los cuadros III.5 al III.7. Las pensiones pagadas por el nuevo sistema se presentan en el cuadro III.8.

No obstante los valores que se observan en ambos casos, hay ciertos aspectos que deben tenerse presentes antes de efectuar una comparación entre ellos.

En relación a las pensiones pagadas por el antiguo régimen previsional, se observa una evolución que es eminentemente fluctuante a través del tiempo. La causa de este fenómeno radica fundamentalmente en que en el sistema antiguo las pensiones no tenían reajustabilidad automática y, en consecuencia, ellas podían variar en términos reales de acuerdo al manejo discrecio-

7 En otras materias, el antiguo sistema previsional contemplaba préstamos para los afiliados, fondos de desahucio y pago de indemnizaciones. Ciertamente esto encarecía el costo del sistema, lo cual dejaba menos recursos disponibles para el pago de las pensiones.

nal que hicieran las autoridades pertinentes. En definitiva, esta variabilidad ocurre porque el pensionado no tiene derechos sobre un fondo que sea de su propiedad, sino que la pensión recibida está influida, ya sea por el volumen global de recursos disponibles en el sistema o, en particular, por la disponibilidad de recursos en el respectivo régimen sectorial.

Si bien puede contraargumentarse que lo anterior no constituye una falla inherente a la naturaleza misma del antiguo régimen previsional, por cuanto más bien obedecería a los criterios particulares con que se manejó el sistema⁸, lo importante de destacar es que en un régimen de reparto como el que rigió en Chile hasta el año 1981 está abierta la posibilidad de que ello tenga lugar. Esta situación no se presenta en un esquema basado en la propiedad individual de los fondos acumulados.

En lo referido al nuevo sistema de pensiones, cabe destacar que los antecedentes presentados corresponden a un mecanismo que recién está otorgando las primeras pensiones y, en consecuencia, los valores obtenidos no necesariamente son representativos de lo que puede esperarse como tendencia de más largo plazo. De hecho, prácticamente el 70 por ciento de las pensiones pagadas corresponde a beneficiarios que han sido cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia, de tal modo que lo que se está observando no refleja adecuadamente la potencialidad del mecanismo de capitalización⁹.

Si bien los antecedentes presentados en los cuadros III.5 al III.7 son favorables al nuevo régimen de pensiones, por las razones señaladas dicha comparación no necesariamente es representativa de lo que pueden otorgar ambos sistemas.

- 8 Siendo efectivo que el problema descrito está influido por el manejo que se haga de los recursos previsionales, éste no es absolutamente independiente de la naturaleza de un sistema de reparto. En efecto, en la medida que vaya decreciendo la relación activos/pasivos, tiende a producirse un problema estructural de desfinanciamiento, que a la larga produce una merma del nivel real de las pensiones. Para más detalles, ver I.6.
- 9 Cabe hacer presente que con anterioridad a la vigencia de la ley N° 18.646(1° de enero de 1988), existía un mecanismo de cobertura a los cesantes, pero éste no funcionó como se esperaba ya que exigía que el afiliado manifestara expresamente su voluntad de permanecer cubierto por el seguro pagando él mismo la cotización adicional hasta por un lapso de 12 meses.

Cuadro III.5
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR SSS
(en pesos de 1986)

AÑO	VEJEZ	INVALIDEZ	VIUDEZ	ORFANDAD
1962	14.130	14.078	8.850	2.104
1963	10.422	11.428	7.338	1.583
1964	9.429	10.018	6.990	1.519
1965	10.106	10.234	7.643	1.526
1966	11.392	11.831	7.827	1.830
1967	12.702	12.839	7.841	1.968
1968	12.442	12.238	7.662	2.000
1969	9.765	10.238	6.119	1.541
1970	10.737	9.829	6.938	1.394
1971	16.257	16.745	9.888	2.456
1972	14.157	14.036	7.189	2.014
1973	9.875	9.586	5.231	1.656
1974	7.091	7.042	4.171	1.097
1975	7.115	6.916	4.213	577
1976	6.926	7.255	4.031	1.080
1977	7.748	8.185	4.507	1.241
1978	8.440	9.215	5.101	1.536
1979	8.104	8.734	4.632	1.433
1980	8.381	8.543	4.814	1.305

III.4.3 Pensiones proyectadas en ambos sistemas

Tomando en consideración lo señalado en la sección anterior, en términos de que el nivel de las pensiones pagadas por el antiguo régimen previsional ha estado influido por la política de reajustes seguida en esta materia -lo que si bien es inherente a un esquema en que no hay reajustabilidad automática, no necesariamente refleja la potencialidad del sistema para generar un cierto nivel de pensiones-, así como también considerando que las pensiones que está pagando actualmente el nuevo sistema tampoco son representativas de lo que cabe esperar como ten-

Cuadro III.6
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR EMPART
(en pesos de 1986)

AÑO	VEJEZ	ANTIGUEDAD	INVALIDEZ	VIUDEZ	ORFANDAD
1962	29.287	53.467	29.790	19.378	5.300
1963	27.850	43.974	28.223	16.093	4.635
1964	28.961	46.631	29.459	17.979	4.988
1965	27.806	41.994	26.949	16.299	4.652
1966	26.382	37.166	25.210	15.406	4.446
1967	25.200	35.809	24.169	14.530	4.416
1968	35.281	34.565	24.962	13.899	4.443
1969	26.405	35.299	24.376	14.385	4.249
1970	24.699	32.975	23.703	14.790	4.355
1971	27.533	38.132	26.861	16.883	4.936
1972	20.592	30.396	20.075	13.691	4.306
1973	8.239	12.039	9.662	5.248	1.514
1974	8.646	12.191	8.521	5.201	1.408
1975	9.441	12.898	9.044	5.771	1.612
1976	9.240	12.496	9.024	5.550	1.563
1977	10.364	13.789	10.312	6.168	1.762
1978	10.950	11.446	10.625	6.134	1.872
1979	12.145	15.332	11.421	8.138	1.965
1980	13.092	18.779	12.674	8.276	2.000

Siendo efectivo que el problema descrito está influido por el monto que se haga de los recursos previsionales, éste no es absolutamente independiente de la naturaleza de un sistema de reparto. En efecto, en la medida que se va decreciendo la relación activos/pasivos, tiende a producirse un problema estructural de desfinanciamiento, que a la larga produce una merma del nivel real de las pensiones. Para más detalles, ver I.6.

Cabe hacer presente que con anterioridad a la vigencia de la ley N° 18.696 (1° de marzo de 1985), existía un mecanismo de cobertura a los riesgos, pero éste no funcionó como se esperaba ya que resultó que el afiliado manifestara expresamente su voluntad de permanecer cubierto por el seguro pagando el mismo la cotización adicional hasta por un tope de 12 meses.

Cuadro III.7
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR CANAEMPU
(en pesos de 1986)

AÑO	JUBILACIONES	MONTEPIOS
1962	46.462	2.956
1963	50.127	4.306
1964	27.087	12.757
1965	48.783	5.538
1966	38.265	4.760
1967	47.250	6.666
1968	52.605	5.569
1969	53.042	8.003
1970	60.768	5.682
1971	81.466	7.974
1972	67.454	7.827
1973	30.838	4.357
1974	30.607	3.302
1975	30.750	3.950
1976	27.563	4.227
1977	26.633	4.853
1978	26.230	5.106
1979	27.972	6.090
1980	30.168	7.032

III.4.3 Pensiones proyectadas en ambos sistemas

Tomando en consideración lo señalado en la sección anterior, en términos de que el nivel de las pensiones pagadas por el antiguo régimen previsional ha estado influido por la política de reajustes seguida en esta materia -lo que si bien es inherente a un esquema en que no hay reajustabilidad automática, no necesariamente refleja la potencialidad del sistema para generar un cierto nivel de pensiones-, así como también considerando que las pensiones que está pagando actualmente el nuevo sistema tampoco son representativas de lo que cabe esperar como ten-

Cuadro III.8
PENSIONES PROMEDIO PAGADAS POR EL
NUEVO SISTEMA PREVISIONAL
DICIEMBRE 1986

Modalidad: Tipo de Pensión	Retiro Programado		Cubierta por el Seguro		Renta Vitalicia	
	No. benefic.	Pensión prom.(\$)	No. benefic.	Pensión prom.(\$)	No. benefic.	Pensión prom.(\$)
Vejez	4.048	9.548	-	-	814	24.192
Invalidez	1.415	9.653	6.271	34.345	305	19.695
Viudez	1.799	6.442	5.885	14.471	-	-
Orfandad	3.029	1.989	11.405	4.126	-	-

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

dencia de más largo plazo, a continuación se presentan nuevamente las pensiones que pueden proyectarse en cada caso.

Cabe señalar que lo que se ha hecho es estimar el monto de la pensión de vejez que podría obtener un afiliado al momento de jubilar¹⁰, dependiendo de si estuviera adscrito al antiguo régimen previsional o al nuevo sistema de pensiones. Las pensiones proyectadas de acuerdo al régimen antiguo están basadas en el mecanismo de cálculo establecido en las leyes orgánicas de las respectivas Cajas, y en lo que se refiere al nuevo sistema de pensiones se ha considerado la operación del mecanismo de capitalización, en el contexto de la legislación pertinente, y de acuerdo a la opción de Renta Vitalicia¹¹.

Las pensiones de vejez proyectadas para el sistema antiguo en las distintas Cajas se presentan en los cuadros III.9 al III.12, y las correspondientes al nuevo régimen se incluyen en los cuadros III.13 al III.16.

Cuadro III.9
PENSIONES MAXIMAS DE VEJEZ PROYECTADAS
SSS

Remuneración imponible (\$)	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen. máxima/ Rem.imponible (\$)
15.000	9.113	60,8
25.000	15.189	60,8
40.000	24.302	60,8

10 Debe destacarse que la comparación que se presenta en estricto rigor es válida sólo para el punto de partida, por cuanto en el antiguo sistema previsional, a diferencia de lo que establece el nuevo régimen de pensiones, la reajustabilidad automática -como sistema general y compensatorio del total de la inflación del período- no constituía un derecho.

11 En este último caso se ha considerado que tanto la rentabilidad del Fondo de Pensiones como la tasa de descuento utilizada para calcular la pensión de renta vitalicia es de 5 por ciento.

Cuadro III.10
PENSIONES MAXIMAS DE VEJEZ PROYECTADAS
EMPART

Remuneración imponible (\$)	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen. máxima/ Rem.imponible (\$)
25.000	21.698	86,8
40.000	34.717	86,8
70.000	60.755	86,8
120.000	104.151	86,8
220.000	190.944	86,8

Cuadro III.11
PENSIONES MAXIMAS DE VEJEZ PROYECTADAS
CANAEMPU

Remuneración imponible (\$)	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen. máxima/ Rem.imponible (\$)
25.000	19.497	78,0
40.000	31.195	78,0
70.000	54.591	78,0
120.000	93.585	78,0
220.000	171.573	78,0

Cuadro III.12
PENSIONES MAXIMAS DE VEJEZ PROYECTADAS
CAJA BANCARIA DE PENSIONES

Remuneración imponible (\$)	Cotiza desde los 18 años		Cotiza desde los 25 años	
	Monto pensión máxima (\$)	Monto pen.máx./ Rem.impon. (\$)	Monto pen.máx./ Rem.impon. (\$)	Monto pen.máx./ Rem.impon. (\$)
25.000	20.611	82,4	16.712	66,8
40.000	32.978	82,4	26.739	66,8
70.000	57.711	82,4	46.793	66,8
120.000	98.933	82,4	80.216	66,8
220.000	181.377	82,4	147.063	66,8

Cuadro III.13
PENSIONES PROYECTADAS NUEVO REGIMEN DE
PENSIONES

(Caso 1: Afiliado empieza a cotizar a los 18 años de edad y no registra interrupciones durante el período de cotizaciones)

Renta imponible al momento de jubilar (\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyect. (% renta impon.)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	15.215	12.926	101,4	86,2
25.000	28.559	24.261	114,2	97,0
40.000	48.574	41.264	121,4	103,2
70.000	88.603	72.270	126,6	107,5
120.000	155.318	131.946	129,4	110,0
220.000	288.750	245.298	131,3	111,5

Cuadro III.14
PENSIONES PROYECTADAS NUEVO REGIMEN DE
PENSIONES
(Caso 2: Afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad y no
registra interrupciones durante el período de cotizaciones)

Renta imponible al momento de jubilar (\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyect. (% renta impon.)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	11.738	9.971	78,3	66,5
25.000	21.738	18.467	87,0	73,9
40.000	36.738	31.210	91,8	78,0
70.000	66.740	56.697	95,3	81,0
120.000	116.742	99.175	97,3	82,6
220.000	216.746	184.130	98,5	83,7

Cuadro III.15
PENSIONES PROYECTADAS NUEVO REGIMEN DE
PENSIONES
(Caso 3: Afiliado empieza a cotizar a los 18 años de edad)
(Desocupación promedio durante el período de
cotizaciones: 7%)

Renta imponible al momento de jubilar (\$)	Pensiones proyectadas (\$)		Pensiones proyect. (% renta impon.)	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	14.150	12.021	94,3	80,1
25.000	26.560	22.563	106,2	90,3
40.000	45.174	38.376	112,9	95,9
70.000	82.401	70.001	117,7	100,0
120.000	144.446	122.710	120,4	102,3
220.000	268.538	228.127	122,1	103,7

Cuadro III.16
PENSIONES PROYECTADAS NUEVO REGIMEN DE
PENSIONES
(Caso 4: Afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad)
(Desocupación promedio durante el período de
cotizaciones: 7%)

Renta imponible al momento de jubilar (\$)	Pensiones proyectadas (\$) Afiliado		Pensiones proyect. (% renta impon.) Afiliado	
	sin cónyuge	con cónyuge	sin cónyuge	con cónyuge
15.000	10.916	9.273	72,8	61,8
25.000	20.216	17.174	80,9	68,7
40.000	34.166	29.025	85,4	72,6
70.000	62.068	52.728	88,7	75,3
120.000	108.570	92.233	90,5	76,9
220.000	201.574	171.241	91,6	77,8

Un aspecto central destacable en esta materia es que en el nuevo sistema de pensiones los resultados son sensibles a la situación particular del afiliado, en términos de la edad a la cual empieza a cotizar, de si tiene o no cónyuge y de si hay o no interrupciones en las cotizaciones a través del tiempo¹².

Desde esta perspectiva, los aspectos más importantes que surgen de la comparación de los resultados son los siguientes:

En primer lugar, se observa que para un afiliado con o sin cónyuge que empieza a cotizar a los 18 años de edad y que no registra interrupciones en las cotizaciones a través del tiempo, la

12 Esto, por sobre los factores de carácter general que afectan los resultados, como son los costos para el afiliado, la rentabilidad del Fondo de Pensiones, y la tasa de descuento pertinente para el cálculo de la pensión de Renta Vitalicia. En consecuencia, conviene explicitar que las comparaciones que aquí se presentan son válidas en el contexto particular de los supuestos que se adoptaron en estas materias. Pese a que se definió un criterio que parece razonable desde una perspectiva de largo plazo, ciertamente puede haber variaciones en ambos sentidos.

pensión proyectada en el nuevo sistema es superior a lo que podría obtenerse como pensión máxima en las distintas Cajas del sistema antiguo, para todos los niveles de renta imponible.

En segundo término, se aprecia que si el afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad, lo señalado en el punto anterior es válido sólo para el caso de un afiliado sin cónyuge. En caso contrario, se observa que las pensiones del nuevo sistema resultan superiores a las máximas del SSS y de la Caja Bancaria de Pensiones, inferiores a las pensiones máximas proyectadas para EMPART, y superiores a las que corresponden a CANAEMPU para rentas imponibles superiores a \$ 35.000 aproximadamente.

En tercer lugar, es posible observar que si el afiliado registra interrupciones en las cotizaciones realizadas a través del tiempo, si bien esto hace bajar las pensiones proyectadas en el sistema nuevo, al considerarse una tasa de desocupación promedio de 7 por ciento la comparación sigue siendo favorable a este último en el caso del afiliado que empieza a cotizar a los 18 años de edad. En caso que el ingreso a la fuerza de trabajo ocurra a los 25 años de edad, los resultados siguen siendo favorables al nuevo sistema si la comparación se realiza con el SSS y con la Caja Bancaria de Pensiones; superiores a las pensiones máximas proyectadas para CANAEMPU, en caso de que el afiliado no tenga cónyuge, y superiores a las de EMPART para afiliados sin cónyuge con una renta imponible superior a los \$ 70.000.

En el contexto global que enmarca las proyecciones que aquí se han presentado para ambos sistemas, el aspecto central es que para la gran mayoría de los beneficiarios de la previsión social -téngase presente que en 1980 sólo los adscritos al SSS representaban más de un 65 por ciento del total- la reforma lleva implícito un incremento en el nivel de las pensiones. Esto, incluso, considerando que la tasa de cotización del régimen antiguo era muy superior a la que se cobra en el nuevo sistema, que las pensiones proyectadas para los beneficiarios de las Cajas del régimen antiguo corresponden a las pensiones máximas que podían obtenerse de acuerdo a las respectivas leyes orgánicas, y que ellas están referidas al momento en que se otorgaba la pensión. La pérdida que significaba para los asegurados el estar cotizando a una tasa que prácticamente duplicaba la cotización obligatoria del nuevo sistema de pensiones, en términos de beneficios previsionales sacrificados, se analiza en forma detallada

en la sección III.5. No obstante, resulta ilustrativo calcular el valor capitalizado de la renta líquida sacrificada por los afiliados, por el hecho de haber cotizado a una tasa más elevada durante la vigencia del antiguo régimen previsional. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro III.17 y consideran distintos niveles de renta imponible, así como también diferentes edades a la cual se empieza a cotizar¹³.

Cuadro III.17
VALOR CAPITALIZADO DE RENTAS SACRIFICADAS
POR EXCESO DE COTIZACIONES
ANTIGUO SISTEMA PREVISIONAL
(\$)

Renta Imponible	Edad a la cual empieza a cotizar el afiliado			
	18 años		25 años	
	Edad de retiro 65 años	60 años	Edad de retiro 65 años	60 años
15.000	1.965.253	1.476.741	1.472.932	1.090.995
25.000	3.275.464	2.461.265	2.454.834	1.818.285
40.000	5.240.717	3.938.008	3.927.766	2.909.280
70.000	9.171.224	6.891.491	6.873.631	5.091.270
120.000	15.722.028	11.813.932	11.783.379	8.727.899
220.000	28.823.734	21.658.887	21.602.859	16.001.147

Los resultados ilustran en forma elocuente la pérdida que significaba para los imponentes del régimen antiguo el haber estado cotizando a una tasa más elevada, ya sea que jubilaran a los 60 o a los 65 años de edad. Ciertamente, la pérdida más elevada se observa en el caso que considera un mayor número de períodos cotizando (desde los 18 y hasta los 65 años de edad), y

13 Los cálculos suponen que el afiliado cotiza hasta los 65 años de edad, y consideran una diferencia de 8,5 puntos porcentuales sobre la renta imponible entre las tasas de cotización del antiguo y del nuevo sistema previsional. La tasa de capitalización utilizada es de 5 por ciento, al igual que en el resto del estudio.

ello equivale a 131 veces la renta imponible. A su vez, la menor pérdida se observa en el caso que considera el número más reducido de períodos de cotización (desde los 25 y hasta los 60 años de edad), lo cual equivale a 73 veces la renta imponible. Es decir, en el primer caso la pérdida puede aproximarse a la renta obtenida durante 11 años de trabajo, y en la segunda situación ello corresponde a 6 años de trabajo. En consecuencia, cuando se proyectan las pensiones correspondientes a uno y otro sistema, debe tomarse en cuenta que el antiguo régimen previsional tenía adicionalmente en su contra la pérdida recién indicada.

El segundo aspecto señalado, en cuanto a que las pensiones proyectadas para los beneficiarios de las Cajas del régimen antiguo corresponden a las pensiones máximas que podían obtenerse, engloba dos situaciones diferentes. Por una parte, las respectivas leyes orgánicas de las Cajas contemplaban mecanismos de cálculo que llevaban como máximo a los montos indicados en cada caso. Así, por ejemplo, en el SSS el monto base de la pensión era un 50 por ciento del salario base mensual, más un uno por ciento de dicho salario por cada cincuenta semanas en exceso sobre las primeras 500 semanas, con un límite máximo del 70 por ciento del salario base mensual¹⁴. De esta forma, dependiendo del número de años de imposiciones que tuviera el asegurado, la pensión resultante podía ser inferior al valor máximo señalado. Por otro lado, cabe hacer presente que a partir del año 1963 se estableció un tope máximo para el nivel de las pensiones y de la remuneración imponible, expresado en sueldos vitales, lo que constituyó una restricción adicional para efectos de determinar el monto máximo de las pensiones. La evolución de dichos topes máximos se presenta nuevamente en el cuadro III.18.

Tanto el nivel como la evolución de los topes máximos ilustran en forma bastante elocuente las implicancias que esto tenía para los asegurados. En primer lugar, el solo hecho de que hubiera topes máximos, los que en determinados períodos fueron relativamente bajos, impedía a los trabajadores que percibían rentas superiores a ese valor, poder cotizar de acuerdo a su re-

14 Cabe hacer presente que el salario base mensual era inferior a la última renta imponible, ya que consistía en un promedio de las remuneraciones percibidas durante los últimos cinco años, considerándose algunas de ellas a su valor nominal.

muneración real y, en consecuencia, poder recibir una pensión acorde a ello. En segundo término, el hecho de que este tope máximo hubiera ido disminuyendo a través del tiempo en términos reales, significó que hubo trabajadores que cotizaron de acuerdo a un máximo imponible significativamente superior al tope máximo de la pensión vigente en el momento de su jubilación. En el caso particular de aquellos trabajadores que jubilaron en el período 1970-1980, es fácil apreciar que el tope máximo para el nivel de las pensiones fue sustancialmente inferior al tope máximo imponible sobre el cual muchos de ellos cotizaron durante su vida laboral activa, habiendo resultado, en consecuencia, abiertamente perjudicados. En este contexto, la pensión máxima que pudieron obtener los asegurados del régimen antiguo en dicho período fue significativamente inferior a la que se presenta como pensión máxima en los cuadros III.9 al III.12. En consecuencia, las proyecciones que se presentan para las pensiones máximas pagadas por el régimen antiguo constituyen en muchos casos una sobreestimación de la realidad que se observó, al menos durante la década anterior a la reforma. Todo esto fortalece aun más las proyecciones correspondientes al nuevo régimen de pensiones¹⁵.

Por último, el tercer aspecto señalado, relativo a que las pensiones máximas proyectadas para el régimen antiguo están referidas al momento en que se otorgaba la pensión, es un elemento importante de explicitar. De hecho, en tanto el sistema antiguo no contemplaba mecanismos adecuados de reajustabilidad automática de las pensiones, estaba latente el riesgo de que éstas se fueran deteriorando a través del tiempo en términos reales, como ocurrió, de hecho, durante muchos períodos¹⁶.

15 Es conveniente destacar que este problema no se presenta en el nuevo sistema previsional, ya que si bien hay un tope imponible máximo, éste está expresado en unidades de poder adquisitivo constante (60 UF, que corresponden aproximadamente a 240.000 pesos de Diciembre de 1987). Además, en el nuevo sistema el tope máximo es válido sólo para la renta imponible, no habiendo límite para el monto de la pensión.

16 La tendencia observada en los cuadros III.5 al III.7 constituye una muestra de este fenómeno.

Cuadro III.18
TOPES MAXIMOS PARA NIVEL DE PENSIONES
(en pesos de 1986) (a)

Período	Sueldos Vitales	Tope Máximo
1960	8	200.147
1961	8	223.325
1962	8	258.937
1963	8	179.817
1964	8	176.083
1965	8	175.197
1966	8	171.872
1967	8	159.955
1968	8	145.265
1969	8	133.121
1970	8	122.217
1971	8	139.204
1972	8	106.204
1973	12	52.684
1974	14	52.309
1975	16	49.695
1976	18	54.888
1977	30	89.415
1978	30	83.320
1979	50	125.581
1980	50	131.794

(a) Cifras ajustadas por el deflactor implícito del PGB.

III.4.4 Jubilación anticipada en el nuevo sistema

No obstante los requerimientos de edad contemplados en el nuevo sistema previsional para acceder a una pensión de vejez -65 años en el caso de los hombres y 60 años de edad en el ca-

so de las mujeres- se han incorporado normas que permiten al afiliado obtener una pensión de vejez en forma anticipada¹⁷. Esta mayor flexibilidad, que en definitiva constituye un beneficio adicional, no estaba abierta a los beneficiarios del régimen previsional antiguo¹⁸.

En el contexto global en que se han proyectado las pensiones para los afiliados del nuevo sistema, los resultados muestran que la alternativa de la jubilación anticipada puede ser una opción de sumo interés. El cuadro III.19 presenta la edad a la cual podría jubilar un afiliado recibiendo como pensión un 50 por ciento de la renta imponible promedio de los últimos diez años, considerando una tasa de descuento de 5 por ciento anual.

Si bien los resultados que se presentan en el cuadro III.19 muestran que hay diferencias en cuanto a la edad a la que podría jubilar anticipadamente un afiliado, en función de su nivel de renta imponible, de la tasa de rentabilidad, de la edad a la cual empezó a cotizar, de si tiene o no cónyuge, y de si registra o no interrupciones durante el período de cotizaciones, la conclusión global que se desprende es que la opción de la jubilación anticipada puede ser una alternativa de suma conveniencia para un porcentaje importante de afiliados. Más aún, debe tenerse presente que los cálculos presentados consideran que el afiliado cotiza de acuerdo a la tasa legal, que es de un 10 por ciento. Sin embargo, si el afiliado optara durante su vida laboral activa por

- 17 El requisito básico exigido es que el afiliado esté en condiciones de acceder a una pensión cuyo monto sea a lo menos equivalente a un 50 por ciento del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos diez años, debidamente actualizadas, y que la pensión resultante sea a lo menos igual al 110 por ciento de la pensión mínima.
- 18 La única opción de "jubilación anticipada" que estaba abierta en el sistema previsional antiguo correspondía a las pensiones de antigüedad. En este contexto, los trabajadores podían jubilar después de haber cumplido un cierto número de años de servicio. Cabe hacer presente, en todo caso, que los trabajadores adscritos al SSS, que representaban la mayor proporción del total, no tenían derecho a este beneficio, salvo en el caso de haber desempeñado trabajos pesados, situación en la cual adquirirían derecho a ciertas rebajas en la edad mínima exigida para jubilar.

efectuar cotizaciones adicionales en la cuenta individual, o si dispone de un saldo positivo en la cuenta de ahorro voluntario que pueda ser traspasado a la cuenta individual, la edad de jubilación podría anticiparse aún más. Respecto del primer caso, cabe señalar que la legislación deja abierta la posibilidad que en los contratos de trabajo se estipule una cotización por sobre el 10 por ciento, lo cual tiene especial importancia en aquellos casos en que la persona desarrolla trabajos pesados o en ambientes tóxicos. Sin perjuicio de la decisión que adopte el afiliado en esta materia¹⁹, debe mencionarse que el solo hecho de que exista libertad de elección constituye un beneficio de importancia del sistema.

Cuadro III.19
JUBILACION ANTICIPADA SEGUN RENTA IMPONIBLE
(años de edad)

Renta Imponible al momento de jubilar	Si afiliado empieza a cotizar A los 18 años de edad		Si afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	(a)	(a)	(a)	(a)
25.000	55	56	59	60
40.000	54	55	58	59
70.000	53	54	57	59
120.000	53	54	57	58
220.000	53	54	57	58

(a) Para quien recibe una remuneración de \$ 15.000 la jubilación anticipada no es una alternativa relevante, por cuanto la legislación establece que la pensión resultante debe ser, a lo menos, igual al 110 por ciento de la pensión mínima.

19 Cabe destacar que puede haber afiliados que, aun estando en condiciones de jubilar anticipadamente, prefieran esperar hasta cumplir la edad estipulada en la ley, y así obtener una pensión más elevada.

III.5 Pérdidas para los imponentes del régimen previsional antiguo

III.5.1 Antecedentes generales

Las comparaciones presentadas en la sección anterior tienden a favorecer a los afiliados del nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, no debe perderse de vista que, si bien dichas comparaciones se realizaron considerando las tasas efectivas de cotización vigentes en uno y otro caso, la tasa relevante para el régimen antiguo prácticamente duplicaba la del nuevo sistema de pensiones. Es decir, la comparación resultó favorable al nuevo sistema pese a que la tasa de cotización es inferior y, en consecuencia, a que el costo para el afiliado es también menor.

Con el objeto de tener una noción más clara acerca de la pérdida que significaba para los beneficiarios del sistema antiguo el haber estado cotizando en un régimen de reparto como el que imperaba en el país, es ilustrativo calcular las pensiones que podrían haber obtenido si sus cotizaciones se hubieran capitalizado, así como también la edad a la cual podrían haber jubilado, en el contexto de lo que señala la legislación que regula el nuevo sistema de pensiones.

III.5.2 Pensiones que se hubieran obtenido de haberse capitalizado los aportes

Para efectuar esta proyección se ha considerado una rentabilidad anual para el fondo acumulado similar a la que se tomó en cuenta para proyectar las pensiones de los afiliados al nuevo sistema, y también se han incluido los mismos cobros que efectúa el actual sistema de AFP en cuanto a comisiones. Esto último tiene el propósito de no sesgar el resultado en favor del sistema de capitalización, considerándose por tanto que no todos los aportes que realiza el afiliado se capitalizan para determinar la pensión futura. Con respecto a la tasa de cotización, cabe señalar que se tomó como base la cotización del afiliado y del empleador que estaba destinada solamente al pago de pensiones. Para estos efectos se consideró una tasa de 22 por ciento, pero en tanto ella incluye el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, se descontó un cierto porcentaje correspondiente

al financiamiento de este beneficio. En la perspectiva de que la proyección sea plenamente comparable con lo que está implícito en el sistema de capitalización, se descontó una tasa similar a la cotización adicional promedio cobrada por las AFP durante 1987, (3,5 por ciento) que estaba destinada al financiamiento del sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia. Así, se adoptó un 18,5 por ciento como tasa de cotización para el financiamiento de las pensiones de vejez en el sistema antiguo²⁰.

Los resultados de las proyecciones se presentan en los cuadros III.20 y III.21.

Cuadro III.20
PENSIONES PROYECTADAS SISTEMA ANTIGUO
BAJO HIPOTESIS DE CAPITALIZACION
(Caso 1: Afiliado no registra interrupciones durante el
período de cotizaciones)

Renta Imponible (\$)	Cotiza desde los 18 años		Cotiza desde los 25 años	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	32.228	27.378	24.448	20.803
25.000	56.913	48.349	42.988	36.519
40.000	93.941	79.804	70.740	60.095
70.000	167.995	142.715	126.242	107.245
120.000	291.418	247.565	218.746	185.829
220.000	538.266	457.267	403.754	342.997

20 Se consideró la cotización adicional promedio vigente en 1987, porque en el contexto de la nueva estructura de comisiones que establece la ley N° 18.646 (1987), a partir del 1° de Enero de 1988 la cotización adicional está incluyendo en algún porcentaje lo que anteriormente se recaudaba a través de la comisión sobre saldo acumulado. Si bien es cierto la tasa de cotización adicional vigente hasta 1987 no sólo tenía como propósito el financiamiento de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia, en su mayor proporción correspondía a ello. Por último, si el 3,5 por ciento constituyera una sobreestimación del costo del seguro aludido, entonces debe tenerse presente que se están sustrayendo las proyecciones realizadas, considerando la capitalización de las cotizaciones del régimen antiguo destinadas al financiamiento de las pensiones de vejez.

Cuadro III.21
PENSIONES PROYECTADAS SISTEMA ANTIGUO
BAJO HIPOTESIS DE CAPITALIZACION
(Caso 2: Desocupación promedio durante el
período de cotizaciones: 7%)

Renta Imponible (\$)	Cotiza desde los 18 años		Cotiza desde los 25 años	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	29.972	25.462	22.737	19.347
25.000	52.929	44.965	39.979	33.963
40.000	87.365	74.218	65.788	55.888
70.000	156.235	133.725	117.405	99.738
120.000	271.099	230.235	203.434	172.821
220.000	500.587	425.258	375.491	318.987

III.5.3 Estimación de las pérdidas para los imponentes del régimen previsional antiguo

Para dimensionar la pérdida implícita en que estaban incurriendo los afiliados del régimen antiguo por el hecho de que no se hubieran capitalizado sus aportes, es ilustrativo comparar la pensión máxima proyectada para el momento de jubilar con la pensión potencial que podrían haber obtenido de haberse capitalizado los aportes. Esta comparación se presenta en los cuadros III.22 y III.23.

Es fácil apreciar que en todos los casos las pérdidas para el asegurado son significativas. La comparación muestra que en el caso más desfavorable la pensión que hubiera podido obtener un beneficiario del régimen antiguo, si se hubieran capitalizado sus aportes, excede en más de un 50 por ciento la pensión máxima a la que podía aspirar en el sistema anterior. En el caso más favorable, la pensión potencial es casi 4 veces la pensión máxima con que el asegurado podía jubilar en el régimen antiguo.

Cuadro III.22
ESTIMACION PERDIDA IMPLICITA BENEFICIARIOS REGIMEN ANTIGUO
(Caso 1: Afiliado no registra interrupciones durante el período de cotizaciones)
(pensión potencial/pensión máxima proyectada sistema antiguo)

Renta Imp. (\$)	Cotiza desde los 18 años						Cotiza desde los 25 años					
	Afiliado sin cónyuge			Afiliado con cónyuge			Afiliado sin cónyuge			Afiliado con cónyuge		
	SSS	EMPART	CANAEMPU	SSS	EMPART	CANAEMPU	SSS	EMPART	CANAEMPU	SSS	EMPART	CANAEMPU
15.000	3,54	-	-	3,00	-	-	2,68	-	-	2,28	-	-
25.000	3,75	2,62	2,92	3,18	2,23	2,48	2,83	1,98	2,20	2,40	1,68	1,87
40.000	3,87	2,71	3,01	3,28	2,30	2,56	2,91	2,04	2,27	2,47	1,73	1,93
70.000	-	2,77	3,08	-	2,35	2,61	-	2,08	2,31	-	1,77	1,96
120.000	-	2,80	3,11	-	2,38	2,64	-	2,10	2,34	-	1,78	1,99
220.000	-	2,82	3,14	-	2,39	2,67	-	2,11	2,35	-	1,80	2,00

Cuadro III.23
ESTIMACION PERDIDA IMPLICITA BENEFICIARIOS REGIMEN ANTIGUO
(Caso 2: Desocupación promedio durante período de cotizaciones: 7%)
(pensión potencial/pensión máxima proyectada sistema antiguo)

Renta Imp. (\$)	Cotiza desde los 18 años						Cotiza desde los 25 años					
	Afiliado sin cónyuge			Afiliado con cónyuge			Afiliado sin cónyuge			Afiliado con cónyuge		
	SSS	EMPART	CANAEMPU	SSS	EMPART	CANAEMPU	SSS	EMPART	CANAEMPU	SSS	EMPART	CANAEMPU
15.000	3,28	-	-	2,79	-	-	2,50	-	-	2,12	-	-
25.000	3,48	2,44	2,71	2,96	2,07	2,31	2,63	1,84	2,05	2,24	1,56	1,74
40.000	3,59	2,52	2,80	3,05	2,14	2,38	2,71	1,89	2,11	2,30	1,61	1,79
70.000	-	2,57	2,86	-	2,18	2,43	-	1,93	2,15	-	1,64	1,83
120.000	-	2,60	2,90	-	2,21	2,46	-	1,95	2,17	-	1,66	1,85
220.000	-	2,62	2,92	-	2,22	2,48	-	1,97	2,19	-	1,67	1,86

III.5.4 Jubilación anticipada con las tasas de cotización del régimen antiguo

Otra forma de ilustrar las pérdidas en que estaban incurriendo los beneficiarios del antiguo régimen previsional consiste en estimar la edad a la cual podrían haber jubilado si se hubieran capitalizado sus aportes, recibiendo como pensión un monto equivalente al 50 por ciento del promedio de las remuneraciones imponibles de los últimos 10 años. Los resultados se presentan en el cuadro III.24.

Cuadro III.24
JUBILACION ANTICIPADA CON TASAS DE COTIZACION
REGIMEN ANTIGUO
SEGUN RENTA IMPONIBLE
(años de edad)

Renta imponible al momento de jubilar	Si afiliado empieza a cotizar a los 18 años de edad		Si afiliado empieza a cotizar a los 25 años de edad	
	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge	Afiliado sin cónyuge	Afiliado con cónyuge
15.000	53	54	57	58
25.000	45	46	50	51
40.000	45	45	50	51
70.000	44	45	49	50
120.000	44	45	49	50
220.000	44	44	49	50

Los resultados muestran en forma elocuente que, de haberse capitalizado las cotizaciones que pagaban los asegurados del régimen antiguo, éstos hubieran podido acogerse al beneficio de la jubilación anticipada que está establecido en el nuevo

sistema de pensiones a una edad significativamente inferior a la edad base establecida en la ley para acceder a las pensiones de vejez²¹.

III.6 Efectos sobre la distribución del ingreso

III.6.1 Aspectos generales

Para analizar este tema y poder comparar los efectos de uno y otro sistema previsional sobre la distribución del ingreso - lo que algunos denominan el "efecto solidaridad" de la previsión- conviene aclarar desde la partida cuáles son los elementos determinantes de que la distribución del ingreso se vea alterada como consecuencia del sistema previsional imperante. En términos simples, la situación puede resumirse planteando que la distribución del ingreso se verá afectada en la medida en que los beneficios que reciba un afiliado difieran de los aportes que éste efectuó al sistema.

Adicionalmente, debe tenerse presente que dicha redistribución del ingreso puede tener lugar ya sea entre los afiliados de una misma generación, o bien entre distintas generaciones. Esto último puede ser más importante en un régimen previsional "de reparto", en que los afiliados activos de una generación financian parcialmente las pensiones de la generación retirada, aportando el Fisco la diferencia.

III.6.2 Pensiones de vejez y antigüedad

En materia de pensiones de vejez, el nuevo sistema previsional es por definición neutro en cuanto a su efecto sobre la distribución del ingreso, ya que los beneficios recibidos están en directa relación con los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del afiliado.

En el régimen antiguo, sin embargo, la situación era diferente. Por tratarse de un sistema de reparto, en que los beneficios que recibe la generación retirada son financiados con los

21 Cabe recordar que, al igual que en el resto del estudio, se ha considerado un valor de 5 por ciento para la tasa de capitalización y para la tasa de descuento relevante para calcular la pensión de Renta Vitalicia.

aportes de los trabajadores activos, sólo por coincidencia podría haber neutralidad en términos de redistribución del ingreso. No obstante, tampoco es posible establecer a priori si existen transferencias intergeneracionales, por cuanto ello depende de la situación particular vivida por una determinada generación. Así, por ejemplo, en tanto las tasas de cotización fueron variando a través del tiempo, y considerando que no había reajustabilidad automática de las pensiones, aquellas generaciones que recibieron pensiones en períodos caracterizados por incrementos en el nivel real de las mismas pueden haber resultado eventualmente favorecidas, mientras que en aquellos períodos en que se dio la situación opuesta pueden haberse visto perjudicadas²². Es decir, se trata de una interrogante que sólo puede ser resuelta empíricamente.

En todo caso, es importante no perder de vista que la eventual redistribución del ingreso que en materia de pensiones de vejez puede ocurrir bajo un sistema de reparto, tiene la dimensión de una transferencia intergeneracional. En consecuencia, tampoco es mucho lo que puede establecerse en cuanto a si se están viendo relativamente beneficiados o perjudicados los sectores de mayores o menores ingresos.

Para poder extraer alguna conclusión relativa al impacto del antiguo régimen previsional sobre la distribución del ingreso al interior de una misma generación (en materia de pensiones de vejez y sobrevivencia), es necesario referirse a los requisitos de jubilación y a los beneficios otorgados por las distintas Cajas. En primer lugar, destaca que el requisito para obtener una pensión de vejez era de 65 años de edad para los hombres en las principales Cajas (SSS, EMPART y CANAEMPU), mientras que en las Cajas asociadas al sector bancario la edad mínima exigida era de 55 años de edad. En segundo término, cabe señalar que los beneficiarios del SSS no tenían derecho a pensiones de antigüedad -lo cual correspondía al 65 por ciento del total de afilia-

22 Además de lo señalado, en el análisis intervienen otras variables, como la tasa de interés, las cotizaciones efectivas realizadas, los años de cotización, la edad de jubilación, etc.

dos, perteneciendo todos ellos a la categoría de obreros- y que en las restantes Cajas, donde sí se otorgaba este beneficio, los requisitos para obtenerlo eran diferentes, observándose una abierta discriminación en favor de un determinado grupo de afiliados²³. En tercer lugar, cabe señalar que si bien en el régimen antiguo no había reajustabilidad automática de las pensiones, los afiliados a CANAEMPU que al momento de jubilar desempeñaban labores en el sector público en algún cargo directivo, o bien que habían llegado al tope en el escalafón respectivo, recibían como pensión un monto equivalente a la remuneración vigente en cada momento para el cargo desempeñado al momento de jubilar (pensiones "perseguidoras")²⁴.

Los antecedentes presentados constituyen una muestra elocuente de que en el régimen antiguo había una abierta discriminación en favor de determinados grupos de afiliados y que, en términos relativos, resultaban claramente perjudicados los beneficiarios del SSS (obreros), que correspondían a la mayor proporción del total. Sin embargo, cabe hacer presente que había un factor adicional que influía sobre la distribución del ingreso, cual era la incidencia que tenía sobre los imponentes el financiamiento de los aportes fiscales al sistema. En aquellos casos en que debió recurrirse al impuesto inflación, resulta obvio que los más afectados fueron los trabajadores de más bajos ingresos.

No obstante la mencionada neutralidad del nuevo sistema previsional en materia de pensiones de vejez, que se compara favorablemente con la discriminación del régimen antiguo, es conveniente hacer presente que desde el punto de vista del financiamiento de las pensiones, el nuevo sistema contiene elementos de redistribución en favor y en contra de los afiliados de

23 En el caso de EMPART el requisito era de 35 años de servicios; en CANAEM-PU se exigían 30 años de imposiciones; y en la Caja Bancaria de Pensiones y sus derivadas el requisito era tener 24 años de imposiciones.

24 Art. 132, Estatuto Administrativo (DFL N° 338, de 1960, del Ministerio de Hacienda). A esto debe sumarse la existencia de la denominada "perseguidora chica", a la cual tenían acceso los empleados de la administración pública que jubilaban con el tiempo máximo exigido y que cumplían 65 años de edad, y que consistía en una pensión equivalente al 75 por ciento de la remuneración que obtenían sus similares en actividad.

más bajos ingresos. En el primer caso, destaca la existencia de una cotización adicional que, pese a estar destinada en parte al financiamiento de determinados gastos fijos, al expresarse como un porcentaje de la renta imponible que es parejo para todos, de hecho está subsidiando parcialmente a los sectores de menores ingresos. En el segundo caso cabe mencionar la comisión fija mensual, que al estar determinada como un monto fijo en pesos, representa una mayor proporción de la renta imponible para aquellos afiliados de menor ingreso relativo. En la medida que este cobro sea más alto que el costo fijo que le significa un afiliado a la AFP, ciertamente habría un elemento de regresividad implícito²⁵.

III.6.3 Pensiones de invalidez y sobrevivencia

Si bien en el nuevo sistema previsional está establecido que todas las pensiones deben financiarse con el saldo acumulado en la cuenta individual de los afiliados, no debe perderse de vista que en el caso particular de las jubilaciones causadas por invalidez y en aquellas que dan origen a pensiones de sobrevivencia, dicho saldo acumulado en la cuenta individual incluye el aporte que deben realizar las compañías de seguros para enterar el capital necesario que hace posible pagar una pensión de referencia equivalente al 70 por ciento del ingreso base del afiliado. En la medida que la prima pagada por el seguro corresponda a un valor de equilibrio, en consideración a las tasas de siniestralidad del sistema, sigue siendo válido que el valor esperado de los beneficios percibidos por el afiliado bajo estas circunstancias coincide con los aportes realizados²⁶. Sin embargo, en tanto la legislación dispone que los afiliados que no se encuentren coti-

25 En tanto las estructuras de comisiones difieren entre las distintas AFP, no puede generalizarse respecto de una eventual regresividad o progresividad sobre la materia.

26 No obstante, por tratarse de un seguro colectivo, en que los aportes de la totalidad de los trabajadores financian las pensiones de aquellos que se ven afectados por un siniestro, está implícito en el sistema un elemento de solidaridad hacia estos últimos.

zando (cesantes) al momento de ocurrir el siniestro quedan cubiertos automáticamente por el seguro de invalidez y sobrevivencia²⁷, ello significa que dichas primas son financiadas en definitiva por los cotizantes activos. En consecuencia, de hecho está implícita una redistribución del ingreso desde estos últimos hacia los trabajadores cesantes.

Adicionalmente, cabe señalar que pese a que el riesgo de siniestralidad difiere entre sectores, la tasa que se cobra a los afiliados para financiar la prima del seguro es pareja para todos. En tanto ésta se extrae de la cotización adicional, que corresponde a un porcentaje de la renta imponible parejo para todos, en la práctica está implícito por este concepto un subsidio a los grupos de alta siniestralidad. Así, puede señalarse que hay un subsidio implícito desde las mujeres hacia los hombres, desde los trabajadores más jóvenes hacia los afiliados de más edad y desde los afiliados cuyo grupo familiar es de menor tamaño hacia aquellos cuya familia es más numerosa. Si bien en este último caso no hay diferencias en cuanto a la tasa de siniestralidad, el subsidio tiene su origen en que el costo del seguro es similar en ambos casos, pese a que el aporte que debe enterar la compañía de seguros en la cuenta del afiliado en caso de siniestro es mayor mientras más numeroso sea el grupo familiar.

En el régimen antiguo, por su parte, si bien no operaba explícitamente un mecanismo de seguro para financiar las pensiones de invalidez y de sobrevivencia, ello estaba implícito en las cotizaciones pagadas, por cuanto en el evento de ocurrir el siniestro los afiliados eran beneficiarios de las pensiones respectivas. Considerando que las pensiones de invalidez y de sobrevivencia en el antiguo régimen de pensiones se calculaban como un porcentaje determinado del ingreso base de los afiliados, sin tomar en consideración los aportes realizados al sistema, ello significaba una redistribución del ingreso en favor de aquellos afiliados cuyos aportes hubieran sido insuficientes para generar la pensión recibida, que era financiada en definitiva por el resto. Cabe precisar, en todo caso, que esta redistribución podía producirse cualquiera fuera el nivel de ingreso del asegurado,

27 Siempre que ello ocurra dentro de los doce meses siguientes al término o interrupción del contrato de trabajo.

por cuanto dependía en último término de si el cotizante se siniestraba o no, y en caso positivo, ello iba a estar influido por la edad a la cual ocurría el siniestro.

La redistribución del ingreso podía notarse con mayor claridad al considerar los beneficios que recibían los imponentes de una y otra Caja. Desde esta perspectiva, los más perjudicados resultaban ser los beneficiarios del SSS, en cuanto las pensiones de invalidez y sobrevivencia fluctuaban entre un 50 y un 70 por ciento del ingreso base. Los asegurados de EMPART, por su parte, recibían una pensión por este concepto que como mínimo correspondía al 70 por ciento del ingreso base, agregándosele un 2 por ciento del mismo por cada año de servicios en exceso sobre los 20 primeros, no pudiendo exceder el 100 por ciento del sueldo base²⁸.

III.6.4 Pensiones mínimas

Tanto en el régimen previsional antiguo como en el nuevo sistema de pensiones está contemplada una pensión mínima. Considerando que en ambos sistemas se trata de un beneficio que es financiado por el Estado, está implícita una redistribución del ingreso desde los contribuyentes hacia los sectores de más bajos ingresos, cuyos aportes son insuficientes como para generar una pensión equivalente a dicho valor mínimo establecido por el Estado. No obstante, en el nuevo sistema la situación es más transparente, puesto que el Estado aporta sólo la diferencia entre lo requerido y lo que alcanzó a acumular el afiliado.

En todo caso, es importante aclarar que la pensión mínima constituye un beneficio especial financiado por el Estado (al igual que la asignación familiar, el subsidio único familiar, el subsidio maternal, los subsidios de cesantía y el régimen de pensiones asistenciales establecido a partir de 1975) y, por tanto, es algo independiente de si el sistema previsional opera bajo un régimen de capitalización individual o de reparto.

28 No obstante lo señalado, cabe hacer presente que los asegurados del SSS tenían derecho a pensión en caso de invalidez parcial. Si bien las pensiones eran inferiores en este caso, al menos la cobertura era mayor.

III.7 Efectos sobre el empleo

Atendido que las cotizaciones previsionales tienen el carácter de obligatorias para los trabajadores, existe un impuesto implícito, equivalente a la diferencia entre lo que el afiliado hubiese estado dispuesto a cotizar voluntariamente -tomando en cuenta los beneficios esperados- y lo que efectivamente debe imponer.

Si a lo anterior se agrega que dichas cotizaciones están basadas en las remuneraciones de los trabajadores, se tiene que detrás del financiamiento de la previsión está implícito un impuesto al trabajo. Este gravamen encarece el costo de la mano de obra, lo cual se traduce en definitiva en un menor nivel de empleo en la economía.

Considerando que tanto en el antiguo régimen previsional como en el nuevo sistema de pensiones el financiamiento tiene lugar a través de cotizaciones basadas en las remuneraciones de los trabajadores, en ambos casos está implícito un impuesto que encarece la utilización de mano de obra.

No obstante esta similitud de ambos sistemas, derivada de la naturaleza del financiamiento de la previsión de los trabajadores, hay ciertos elementos particulares asociados a cada caso que implican diferencias sustanciales.

En primer lugar, cabe mencionar que el costo para el afiliado es diferente en uno y otro caso. Así, mientras en el antiguo régimen previsional la tasa de cotización promedio para el financiamiento de las pensiones fue de aproximadamente 24 por ciento en el período 1970-1980 (considerando el SSS y EMPART), en el nuevo sistema de pensiones el costo para el afiliado fluctuaba entre un 14 y un 14,8 por ciento de la renta imponible en el año 1987, incluyéndose tanto las cotizaciones (básica y adicional) como las comisiones que son descontadas de la cuenta de capitalización individual. Es decir, desde el punto de vista del impacto que tiene el financiamiento previsional sobre el costo de la mano de obra, es fácil apreciar que en el nuevo sistema de pensiones éste es sustancialmente más bajo.

En segundo término, debe considerarse un aspecto adicional, referido al grado en que puede haber un impuesto implícito detrás del financiamiento de la previsión de los trabajadores. Tal como se señaló previamente, el impuesto corresponde a la dife-

rencia entre lo que el trabajador efectivamente impone y lo que hubiera estado dispuesto a cotizar voluntariamente, tomando en cuenta los beneficios esperados. Desde esta perspectiva, la naturaleza misma del sistema tiende a favorecer al nuevo régimen de pensiones, por cuanto hay una relación directa entre los aportes realizados y los beneficios a recibir.

Cualquiera sea el nivel de la cotización que el afiliado está dispuesto a ahorrar voluntariamente con fines previsionales, el hecho de que la cotización obligatoria haya sido más elevada en el antiguo sistema previsional constituye de partida un antecedente que tiende a desfavorecer dicho régimen de pensiones desde el punto de vista del encarecimiento de la mano de obra²⁹. La única forma en que esto podría no ser así, sería si los trabajadores, en consideración a los beneficios asociados a cada sistema, hubieran estado dispuestos a una mayor cotización voluntaria en el antiguo régimen previsional. Sin embargo, tomando en consideración los resultados de este estudio en cuanto a las pensiones proyectadas en uno y otro caso, los cuales son definitivamente más favorables al nuevo sistema de pensiones, parecería difícil pensar que los trabajadores puedan asociar un mayor beneficio al hecho de cotizar en un esquema como el que está implícito en el antiguo régimen previsional.

Más aún, la sola consideración de que en el nuevo sistema de pensiones éstas tienen relación directa con el saldo acumulado en la cuenta individual, establece un nexo directo entre los aportes del afiliado y los beneficios a recibir. Ello no acontecía en el antiguo régimen previsional, en que la pensión potencial era independiente de los aportes realizados. Es decir, en este último caso está más presente la noción de que las cotizaciones previsionales constituyen un impuesto, por cuanto el afiliado no recibe a cambio un beneficio que esté directamente relacionado a los fondos aportados.

En suma, es posible concluir que el efecto negativo sobre el empleo era superior en el antiguo régimen previsional. Esto, no sólo porque la cotización global fuera mayor y, en consecuencia, el costo para los afiliados, sino que además porque el "im-

29 Esto no ocurriría si acaso la cotización obligatoria fuera en ambos casos inferior a lo que los afiliados voluntariamente estarían dispuestos a cotizar. Sin embargo, parece poco probable que éste sea el caso.

puesto implícito" era también superior en el antiguo régimen de pensiones. No obstante, cabe hacer presente que estos argumentos están referidos solamente al efecto directo sobre el empleo de uno u otro esquema. Adicionalmente, debe considerarse que, en tanto la acumulación de capital es mayor bajo un sistema de capitalización (ver III.8), indirectamente también está contribuyendo a generar un nivel de ocupación más elevado.

III.8 Efectos sobre la acumulación de capital

III.8.1 Aspectos generales

Un primer aspecto que debe destacarse en esta materia se refiere a que desde un punto de vista estrictamente teórico, no es claro que la sola implantación de un sistema previsional implique mayores o menores niveles de inversión en la economía, respecto de la situación en que no existe ningún régimen de seguridad social. En efecto, el problema puede plantearse señalando que en tanto la previsión constituye un ahorro "forzoso", a la larga sustituye ahorro "voluntario" y, en consecuencia, un efecto tiende a anular al otro. Desde esta perspectiva, hay quienes sostienen que el efecto neto es negativo, y hay otros que elaboran teorías según las cuales el efecto neto es positivo.

Sin embargo, lo que interesa discutir en esta sección no es la respuesta a la interrogante de si la existencia como tal de un sistema previsional afecta o no el proceso de acumulación de capital en la economía, sino que, partiendo de la base de que éste existe, analizar si la reforma previsional que entró en vigencia en 1981 puede o no tener un impacto sobre el ahorro y la inversión.

Para efectos del análisis de este punto, es conveniente separar los efectos de corto y mediano plazo, que reflejan la transición desde un régimen de reparto a un sistema de capitalización, de los efectos de más largo plazo.

III.8.2 Efectos de corto y mediano plazo: el período de transición

En el primer caso, la transición se caracteriza por el hecho de que las Cajas dejan de recibir las cotizaciones realizadas por aquellos trabajadores que optaron por el nuevo sistema -las cua-

les se empiezan a acumular en un Fondo de Pensiones- pero deben seguir financiando las pensiones de sus asegurados pasivos. El déficit que esto origina debe ser cubierto por el Estado, y el impacto que ello tiene sobre el ahorro depende del mecanismo que se utilice para su financiamiento.

Si para financiar el desajuste presupuestario a que da origen la reforma se recurre al endeudamiento interno, a través de la venta de títulos de deuda al sector privado, el efecto neto sobre el ahorro global es nulo: el mayor ahorro privado a que da origen la reforma -como consecuencia de la acumulación de recursos en el Fondo de Pensiones- es exactamente equivalente al menor ahorro público que se genera, anulándose el uno al otro. Bajo esta perspectiva, en un extremo podría darse el caso que los recursos del Fondo de Pensiones fueran invertidos íntegramente comprando títulos de deuda emitidos por el Fisco, lo cual significaría que, incluso, los mismos recursos que fueron desviados desde el sector público como consecuencia de la reforma (cotizaciones), estarían retornando nuevamente al Fisco para el financiamiento de las pensiones³⁰. La única diferencia sería que en vez de ingresar al Fisco bajo la forma de impuestos (imposiciones), dichos recursos ingresarían bajo la forma de endeudamiento.

Alternativamente, si para financiar el mencionado desajuste presupuestario se procede a disminuir otras partidas de gastos corrientes, el ahorro del sector público se mantendría inalterado y, en consecuencia, el mayor ahorro financiero generado como resultado de la acumulación de recursos en el Fondo de Pensiones representaría un incremento neto en el ahorro global.

En el caso particular de la reforma previsional que se ha estado implementando a partir de 1981, el financiamiento de la transición de un sistema a otro ha tenido lugar a través de una combinación entre un mayor endeudamiento interno y rebajas

30 Para que se produzca la anulación entre el mayor ahorro privado y el menor ahorro público no es una condición necesaria el que la totalidad del Fondo de Pensiones sea invertido en títulos de deuda estatal. Esta situación se plantea como un ejemplo, para ilustrar un caso extremo. Bastaría con señalar que dicha anulación se produce en la medida que se están desviando ahorros privados de usos alternativos.

en los gastos corrientes. Así, la conclusión que puede desprenderse es que en términos netos se ha producido un incremento en el ahorro global.

La magnitud que lo anterior representa es algo difícil de cuantificar, ya que tanto las decisiones de endeudamiento como la política de reducción de gastos corrientes que se ha implementado en el sector público están insertas en un contexto global que trasciende la sola necesidad de obtener financiamiento para la transición desde un sistema previsional a otro. Es por ello que debe señalarse explícitamente que si bien la reforma previsional ha ido acompañada de un incremento en la tasa de ahorro del sector público, no hay una relación directa de causalidad entre ambas. Son las políticas fiscales implementadas como contrapartida las que han permitido que esto sea así, pudiendo el resultado haber sido diferente de haberse recurrido a mecanismos alternativos.

En todo caso, lo concreto de señalar es que, hasta la fecha, la transición entre un sistema previsional y otro ha ido acompañada de un aumento en la tasa de ahorro del sector público, y de un incremento en el ahorro financiero privado que se ha producido como resultado de la acumulación de recursos en el Fondo de Pensiones.

III.8.3 Efectos de largo plazo

Desde un punto de vista teórico, asumiendo la hipótesis de que las personas toman sus decisiones con un horizonte intertemporal, puede sostenerse que la acumulación de capital que tiene lugar si la previsión está organizada bajo un sistema de capitalización individual es superior a la que se obtiene bajo un régimen de reparto.

En términos simplificados, lo anterior puede fundamentarse de la siguiente forma. En un esquema de capitalización, los afiliados deben ahorrar recursos durante su vida activa, para consumirlos posteriormente durante su etapa de retiro. Esta acumulación de reservas, que toma la forma de un ahorro, se traduce en un mayor stock de capital. En un régimen de reparto, en cambio, dicha acumulación de reservas -y, por ende, la formación de capital que está asociada- no es necesaria, ya que la previsión se financia de hecho mediante un contrato implícito entre los afi-

liados de distintas generaciones, que tiende a que en cada momento las cotizaciones de los trabajadores activos financien las pensiones de los trabajadores retirados. Es decir, en un régimen de reparto los trabajadores no necesitan ahorrar para poder obtener pensiones a futuro, ya que éstas son financiadas por los miembros de la generación siguiente.

Sin embargo, más allá de las conclusiones que pueden extraerse a partir de modelos teóricos contruidos para explicar el fenómeno, es necesario agregar ciertas consideraciones adicionales que no están incluidas en los primeros, y que refuerzan el resultado planteado.

En primer lugar, resulta evidente que la transformación del sistema previsional en uno de capitalización tiene un impacto significativo en el mercado de capitales. En tanto el ahorro financiero que se genera debe ser intermediado, se originan mayores volúmenes de transacción en el mercado de capitales. En la medida que ello no se concentre exclusivamente en la intermediación de títulos de deuda emitidos por el sector público, ello significará, en definitiva, la aparición de nuevas fuentes de financiamiento para proyectos también nuevos y de plazos más largos, lo cual, bajo ciertas condiciones, puede traducirse en una mayor inversión.

En segundo término, cabe mencionar un efecto indirecto sobre el ahorro que puede asociarse a la reforma previsional implementada. En tanto en el nuevo sistema de pensiones las cotizaciones son más bajas, ello da origen a un mayor nivel de empleo en la economía, lo cual también lleva asociado un mayor ahorro.

Por último, puede mencionarse que, al visualizar los afiliados del nuevo sistema de pensiones en forma directa los beneficios del ahorro previsional, los incentivos a cotizar son también mayores. Esto desincentiva la evasión y también apunta en la dirección de un mayor ahorro.

III.9 Efectos sobre el presupuesto del sector público

III.9.1 Aspectos generales

El impacto de la reforma sobre el déficit del sector público normalmente ocupa un lugar preponderante en la discusión sobre materias previsionales. Los defensores de la reforma sos-

tienen que la operación del régimen previsional antiguo implicaba un desfinanciamiento creciente del sector público, lo cual no era sostenible en el mediano y largo plazo. Por su parte, los críticos del nuevo sistema de pensiones argumentan que lo que se señala como déficit del régimen antiguo no es tal, ya que habría implícito un problema de contabilización y que, en el hecho, el impacto negativo del nuevo sistema sobre el presupuesto del sector público ha sido muy superior.

Con el objeto de aclarar los distintos puntos envueltos en la discusión, y de presentar una visión ordenada del problema, es conveniente distinguir entre los efectos de corto y mediano plazo asociados a la reforma -propios de la transición entre un sistema y otro- y el impacto de más largo plazo.

III.9.2 Efectos en el corto y mediano plazo

La mecánica misma de la transición desde un régimen de reparto a un sistema de capitalización está inevitablemente asociada a un impacto negativo sobre el presupuesto del sector público. En efecto, en tanto la reforma implica que las antiguas instituciones dejan de recibir las cotizaciones realizadas por los trabajadores que optan por el nuevo sistema, a la vez que mantienen la obligación de financiar las pensiones de sus afiliados pasivos, resulta obvio que ello afecta negativamente el presupuesto del sector público.

Desde esta perspectiva, lo que se ha observado en Chile en las cuentas del sector público a partir de 1981 es plenamente consistente con lo que cabía esperar y, en consecuencia, no constituye ninguna sorpresa. De hecho, está previsto que el déficit persista hasta que se extingan las obligaciones del régimen antiguo en materia de financiamiento de pensiones a sus afiliados pasivos, y por concepto del pago de los bonos de reconocimiento.

Estos efectos de corto y mediano plazo sobre el presupuesto del sector público representan el costo de la reforma, y se justifican en la medida que sean compensados por los beneficios esperados a futuro. Desde el punto de vista fiscal, éstos corresponden al ahorro neto que significa pasar de un régimen de reparto a un sistema de capitalización.

Un último aspecto interesante para resaltar respecto de la transición de un sistema a otro, es que, habiendo sido inevitable

la generación de un mayor déficit, también lo fue la alta concentración de la cartera del Fondo de Pensiones en instrumentos estatales. Esto, por cuanto para suavizar el impacto del ajuste, se utilizaron recursos del mismo Fondo de Pensiones para financiar parte del déficit.

III.9.3 Efectos en el largo plazo

Para comparar el impacto de largo plazo de ambos sistemas sobre el presupuesto público, es necesario referirse previamente a ciertas características básicas de cada uno que inciden sobre la materia.

En un esquema de capitalización, en tanto las pensiones son financiadas con los recursos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados, en principio no corresponde al Estado desempeñar ningún rol en cuanto al financiamiento del sistema. La única excepción está constituida por la garantía estatal de pensión mínima, estableciendo la ley que quienes hayan acumulado en su cuenta individual un fondo insuficiente para obtener dicha pensión mínima, será subsidiados por el Estado en un monto equivalente a la diferencia que se produce, hasta alcanzar el mínimo garantizado.

En un régimen de reparto, además de las obligaciones que impone al Estado el garantizar una pensión mínima, hay involucrado un compromiso adicional de financiamiento en la medida que las cotizaciones realizadas por los trabajadores activos en un determinado período sean insuficientes para pagar las pensiones del sector pasivo. Si bien ello no es necesariamente así, una disminución a través del tiempo de la relación entre afiliados activos y pasivos lleva inevitablemente a la concurrencia del Estado al financiamiento del sistema -y en el caso chileno esta disminución ha sido creciente-, o bien a una reducción en el nivel de las pensiones.

Considérese, a modo de ejemplo, que si la tasa de cotización para el financiamiento de las pensiones fuera de 14 por ciento en un régimen de reparto, y el objetivo fuera otorgar pensiones

promedio equivalentes a un 70 por ciento de las remuneraciones promedio, se requeriría de una relación activos/pasivos igual a $\frac{1}{5}$ ³¹.

La evolución de la relación activos/pasivos en el SSS muestra que luego de una relación de 10,8 en 1960, se produce una paulatina disminución a través de los años, habiéndose llegado a una relación de 2,2 en 1980.

Considerando que la tasa de cotización promedio del régimen antiguo para el financiamiento de las pensiones durante el período 1960-1980 puede estimarse en un valor aproximado a 22 por ciento, ello significa que para otorgar pensiones promedio equivalentes a un 70 por ciento de la remuneración imponible se requeriría de una relación activos/pasivos de a lo menos 3,18; claramente superior a la que se observó hacia fines de la década de los setenta.

Esta fuerte disminución en la relación activos/pasivos constituye el argumento fundamental para sostener que el régimen antiguo estaba estructuralmente desfinanciado. Este es el aspecto de fondo del problema, y es por ello que no tiene mayor sentido centrar la discusión en si el aporte fiscal a las Cajas de Previsión en un determinado período constituye o no una medición adecuada del déficit, en virtud de eventuales errores de contabilización o de medición que podrían estar involucrados.

Con todo, lo importante de destacar desde una perspectiva de largo plazo, es que el nuevo sistema de pensiones no tiene ningún impacto sobre el presupuesto público, siendo diferente la situación en el antiguo régimen previsional, en que, como resultado de la evolución natural de la relación activos/pasivos, el financiamiento estatal se torna inevitable.

Donde sí cabe considerar aportes estatales es para el financiamiento de las pensiones mínimas garantizadas, pero ello se encuentra presente en ambos sistemas. No obstante, en la medida que las pensiones que otorgue el nuevo sistema previsional sean más elevadas que las del antiguo régimen, las necesidades de financiamiento fiscal para alcanzar dichas pensiones mínimas serán también menores.

31 Esto, sin considerar los gastos de administración del sistema. Si se incluyeran, la relación activos/pasivos requerida sería mayor.

III.10 Síntesis global

Las principales conclusiones que surgen de la comparación del antiguo régimen previsional y del nuevo sistema de pensiones son las siguientes.

Desde el punto de vista de la cobertura previsional, se observa que ésta muestra una tendencia creciente desde que se llevó a cabo la reforma, contrastando con lo que aconteció en los últimos años de la década de los setenta. Esto constituye un reflejo de que en el nuevo sistema de pensiones el grado de evasión que está implícito es menor, no pudiendo descartarse la hipótesis de que ello responda a que los trabajadores visualizan mayores beneficios al hecho de estar afiliados al nuevo sistema y que en éste las cotizaciones tienen directa relación con los beneficios a percibir. Asimismo, merece destacarse, como un avance sustancial respecto del régimen antiguo, que en el nuevo sistema todos los trabajadores independientes, sin distinción, tienen el derecho de afiliarse.

En lo que se refiere a los costos para el afiliado, la comparación ha dejado en clara evidencia que éstos son sustancialmente inferiores en el nuevo régimen de pensiones.

En cuanto a los beneficios otorgados por ambos sistemas, cabe señalar que si bien, en términos generales, éstos son de similar naturaleza en los dos casos, las pensiones proyectadas tienden a favorecer a los beneficiarios del nuevo sistema de pensiones. Esto es así pese a que la tasa de cotizaciones del régimen antiguo prácticamente duplicaba la tasa que se cobra en el nuevo sistema; a que las pensiones proyectadas para los beneficiarios de las Cajas del régimen antiguo corresponden a las pensiones máximas que podían obtenerse de acuerdo a las respectivas leyes orgánicas; y a que ellas están referidas al momento en que se otorgaba la pensión. Esto último es un aspecto importante de destacar, por cuanto el nuevo sistema previsional contempla el beneficio adicional de la reajustabilidad automática de las pensiones, lo que no ocurría en el régimen antiguo, y que de hecho significó durante muchos períodos un deterioro de las pensiones en términos reales. Además, en materia de beneficios cabe señalar que el nuevo sistema incorporó la opción de la jubilación anticipada, lo que puede ser una alternativa de suma conveniencia para una fracción importante de afiliados.

En un contexto global que muestra que las pensiones máximas proyectadas de acuerdo al régimen antiguo eran menores a las proyectadas de acuerdo al nuevo sistema y a un costo más alto para el afiliado, resulta obvio que los trabajadores estaban incurriendo en una pérdida significativa. Habiéndose comparado las pensiones máximas proyectadas de acuerdo al régimen antiguo con las pensiones potenciales que hubieran podido recibir los asegurados de haberse capitalizado los aportes realizados a las Cajas, se obtuvo como resultado que en el caso más desfavorable la pensión potencial excedía en más de un 50 por ciento la pensión máxima a que se podía aspirar en el régimen antiguo. En el caso más favorable, la pensión potencial resultante es casi 4 veces la pensión máxima con que el afiliado podía jubilar en las Cajas de Previsión.

Desde la perspectiva de las opciones que están abiertas al afiliado en ambos sistemas, la comparación revela diferencias sustantivas. Mientras en el antiguo régimen previsional el asegurado desempeñaba un rol absolutamente pasivo, debiendo cotizar en la Caja que le correspondiera en función del tipo de actividad desempeñada, en el nuevo sistema la situación es justamente la opuesta, por cuanto en todo momento el afiliado tiene libertad para elegir entre distintas opciones: institución donde desea que sean administrados sus fondos previsionales; cotización adicional voluntaria para incrementar el fondo de capitalización; depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, cuyo saldo puede ser eventualmente traspasado a la cuenta de capitalización individual; opción de jubilación anticipada; libertad para elegir el tipo de pensión que desea recibir, debiendo optar por asumir el riesgo de longevidad, manteniendo la propiedad sobre el fondo acumulado en la cuenta individual (Retiro Programado), o bien traspasar este riesgo a una compañía de seguros (Renta Vitalicia).

En cuanto a los efectos sobre la distribución del ingreso, los antecedentes presentados permiten concluir que en el antiguo régimen previsional había una abierta discriminación en favor de determinados grupos de afiliados, habiendo resultado claramente desfavorecidos relativamente los beneficiarios del SSS, que correspondían a la mayor proporción del total. De hecho, había diferencias en las distintas Cajas en cuanto a la edad mínima exigida para jubilar; los beneficiarios del SSS no tenían

derecho a pensiones de antigüedad, y en las Cajas donde sí se otorgaba este beneficio había diferencias en cuanto a los requisitos exigidos; ciertos beneficiarios de CANAEMPU podían acceder al beneficio de las "pensiones perseguidoras"; y, las pensiones de invalidez y sobrevivencia eran, por ley, inferiores en el SSS. Todo esto configuraba un cuadro que ciertamente no conducía a una distribución más equitativa del ingreso, y desde esta perspectiva puede señalarse que de hecho el régimen era poco solidario. Por su parte, el nuevo sistema de pensiones es por definición neutro desde este punto de vista, ya que los beneficios obtenidos por cada afiliado están en directa relación con los aportes realizados. La única excepción está constituida por las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, beneficio que se encuentra presente en ambos sistemas, y que lleva implícita una redistribución del ingreso desde los contribuyentes en general hacia los sectores de más bajos ingresos.

Con respecto a los efectos sobre el empleo, cabe señalar que si bien éste se ve afectado negativamente bajo ambos sistemas, es posible concluir que el efecto negativo era superior en el antiguo régimen previsional. Esto, por cuanto la cotización global era mayor en el antiguo sistema, lo cual encarecía en mayor proporción el costo de la mano de obra y, además, porque el "impuesto implícito" era también mayor en el régimen anterior, al no existir una relación directa entre los aportes realizados y los beneficios a recibir.

En relación a los efectos sobre la acumulación de capital que están asociados a la reforma previsional, debe distinguirse el período de transición de los efectos de más largo plazo. En el primer caso, el impacto sobre el ahorro depende del mecanismo que se utilice para financiar el déficit fiscal que se genera. Si para financiar el desajuste presupuestario se recurre al endeudamiento interno, el efecto neto sobre el ahorro global es nulo. Alternativamente, si para corregir el desajuste se procede a disminuir otras partidas de gastos corrientes, el ahorro del sector público se mantendría inalterado y, en consecuencia, el mayor ahorro financiero generado como resultado de la acumulación de recursos en el Fondo de Pensiones representaría un incremento neto en el ahorro global. En tanto el financiamiento de la reforma previsional ha tenido lugar a través de una combinación entre mayor endeudamiento interno y rebajas en los gastos co-

rrientes, puede concluirse que en términos netos se ha producido un incremento en el ahorro global. Desde una perspectiva de largo plazo, el análisis teórico conduce a sostener que la acumulación de capital que se produce en la economía es mayor si el sistema previsional está organizado bajo un esquema de capitalización individual. Esto, por cuanto en un régimen de reparto la acumulación de reservas, que se traduce en un mayor stock de capital, no es necesaria.

Por último, en cuanto a los efectos de ambos sistemas sobre el presupuesto del sector público, nuevamente cabe distinguir entre los efectos de corto y mediano plazo asociados a la reforma, y el impacto de más largo plazo. En el primer caso, la mecánica misma de la transición desde un régimen de reparto a un sistema de capitalización está inevitablemente asociada a un impacto negativo sobre el presupuesto del sector público y, en consecuencia, lo que se ha observado en Chile sobre la materia no constituye ninguna sorpresa. Desde una perspectiva de largo plazo, el nuevo sistema de pensiones no tiene ningún impacto sobre el presupuesto público, por cuanto éstas son financiadas con los recursos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados. En un régimen de reparto, hay un compromiso de financiamiento en la medida que las cotizaciones de los trabajadores activos en un determinado período sean insuficientes para pagar las pensiones del sector pasivo. Habiéndose observado en Chile una fuerte disminución en la relación activos/pasivos a través del tiempo, el financiamiento estatal se torna inevitable, y ello permite sostener que el régimen antiguo estaba estructuralmente desfinanciado.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES SOBRE AMBOS SISTEMAS

IV.1 Régimen antiguo de pensiones

IV.1.1 Aspectos generales

Un análisis comparativo entre el antiguo régimen previsional y el nuevo sistema de pensiones muestra que, en general, el nivel de las pensiones que podía obtener un imponente del régimen antiguo al momento de jubilar era inferior a lo que puede proyectarse para un afiliado del nuevo sistema. Sin embargo, cabe hacer presente que esta diferencia en favor del nuevo sistema de pensiones tiende a acrecentarse durante el período en que se recibe la jubilación, por cuanto en el régimen antiguo los mecanismos de reajustabilidad no eran perfectos, lo cual generalmente se traducía en un deterioro progresivo de las pensiones en términos reales.

Pese a que desde un punto de vista estrictamente teórico es posible concebir situaciones en que las pensiones que se desprenden de un régimen de reparto son superiores a las que pueden proyectarse bajo un sistema de capitalización¹, lo concreto es que en el caso chileno el régimen de reparto exhibió resulta-

1. Esta situación puede darse si, entre otras cosas, la tasa de crecimiento del volumen de ocupados excede la tasa de rentabilidad de los recursos acumulados en un fondo de pensiones.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES SOBRE AMBOS SISTEMAS

IV.1 Régimen antiguo de pensiones

IV.1.1 Aspectos generales

Un análisis comparativo entre el antiguo régimen previsional y el nuevo sistema de pensiones muestra que, en general, el nivel de las pensiones que podía obtener un imponente del régimen antiguo al momento de jubilar era inferior a lo que puede proyectarse para un afiliado del nuevo sistema. Sin embargo, cabe hacer presente que esta diferencia en favor del nuevo sistema de pensiones tiende a acrecentarse durante el período en que se recibe la jubilación, por cuanto en el régimen antiguo los mecanismos de reajustabilidad no eran perfectos, lo cual generalmente se traducía en un deterioro progresivo de las pensiones en términos reales.

Pese a que desde un punto de vista estrictamente teórico es posible concebir situaciones en que las pensiones que se desprenden de un régimen de reparto son superiores a las que pueden proyectarse bajo un sistema de capitalización¹, lo concreto es que en el caso chileno el régimen de reparto exhibió resulta-

1 Esta situación puede darse si, entre otras cosas, la tasa de crecimiento del volumen de ocupados excede la tasa de rentabilidad de los recursos acumulados en un fondo de pensiones.

dos bastante poco satisfactorios. Este es un problema que ya había sido reconocido en la década de los años cincuenta, cuando se iniciaron los primeros esfuerzos para introducir modificaciones al sistema.

Las causas de los problemas que se observan en el antiguo régimen de pensiones radican tanto en la forma en que fue concebido el sistema previsional, como también en el modo en que éste estuvo organizado. Tomando como base el análisis realizado en este estudio, es posible sintetizar las deficiencias del antiguo régimen previsional en los siguientes cinco puntos:

- Falta de uniformidad.
- Ausencia de mecanismos de reajustabilidad automática.
- Alta dependencia del financiamiento estatal.
- Rol pasivo de los asegurados.
- Inseguridad para los imponentes.

IV.1.2 Falta de uniformidad

La falta de uniformidad del antiguo sistema previsional puede ilustrarse señalando que con anterioridad a la reforma había más de cien regímenes previsionales diferentes, los que variaban en función de la categoría del trabajador (obreros, empleados) y del área de actividad en que éste se desempeñara (sector público, sector bancario, puertos, municipalidades, hípica, ferrocarriles, etc.). Es interesante mencionar que en lo referido a Cajas de Previsión solamente, hacia fines del año 1979, en el período previo a la reforma previsional, operaban en el país 32 instituciones diferentes.

Lo anterior produjo grandes diferencias en los mecanismos utilizados para el cálculo de las pensiones en los distintos casos, como también en los requisitos exigidos para jubilar. Tomando como referencia la situación observada en las principales Cajas, cabe destacar los siguientes aspectos.

Respecto del primer punto, la legislación establecía que en el caso del SSS y de EMPART el sueldo base sobre el cual se calculaba la pensión debía estimarse considerando los sueldos percibidos durante los últimos cinco años, mientras que en CANAEMPU y en la Caja Bancaria de Pensiones y sus derivadas sólo se tomaban en cuenta los últimos tres años. Debe agre-

garse que en todos los casos las remuneraciones imponibles correspondientes a los últimos 36 meses eran consideradas a su valor nominal, sin corregirse por los efectos de la inflación, y que en aquellos casos en que se tomaban en consideración 24 meses adicionales, sólo por coincidencia el asegurado podía resultar compensado en la justa proporción.

En cuanto a los requisitos exigidos para jubilar, cabe señalar en primer lugar que la edad mínima requerida para obtener una pensión de vejez era de 65 años de edad para los hombres en la mayoría de las Cajas, mientras que en las Cajas asociadas al sector bancario la edad mínima exigida era de 55 años de edad. En segundo término, debe mencionarse que los beneficiarios del SSS no tenían derecho a pensiones de antigüedad, y que en las Cajas donde sí se otorgaba este beneficio los requisitos variaban en cada caso, observándose una abierta discriminación en favor de los afiliados a las Cajas del sector bancario, donde sólo se exigían 24 años de imposiciones. Así, se daba el caso que un egresado de la educación secundaria que iniciaba carrera en un banco a los 18 años de edad, podía obtener una jubilación a los 42 años de edad. Distinto era el caso de los obreros, que necesariamente debían esperar hasta cumplir los 65 años de edad, salvo que se invalidaran en el intertanto.

Con todo, es posible concluir que en el antiguo régimen previsional había una gran falta de uniformidad en el tratamiento de los asegurados, lo que llevó a una abierta discriminación en favor de determinados grupos, habiéndose desfavorecido en forma significativa a los beneficiarios del SSS (obreros), que correspondían a la mayor proporción del total. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que de hecho el antiguo régimen de pensiones era poco solidario.

IV.1.3 Ausencia de mecanismos de reajustabilidad automática

La alta variabilidad en el nivel real de las pensiones que se observó en las décadas anteriores a la reforma tiene como causa fundamental la inexistencia de mecanismos perfectos de reajustabilidad, en términos de que la compensación que recibían periódicamente los pensionados no estaba ligada en forma automática a las variaciones experimentadas por el índice de precios al consumidor. Si bien las leyes orgánicas de las respectivas

Cajas contemplaban ciertos mecanismos de reajustabilidad, éstos no correspondían al ciento por ciento de la variación en el índice de precios al consumidor.

La excepción a esta regla estaba constituida por las pensiones denominadas "perseguidoras", a las cuales tenían derecho ciertos funcionarios públicos. De acuerdo a esta norma, aquellos trabajadores que al momento de jubilar desempeñaban labores en el sector público en algún cargo directivo, o bien que habían alcanzado el tope en el escalafón respectivo, recibían como pensión un monto equivalente a la remuneración vigente en cada momento para el cargo desempeñado a la fecha de jubilar. A esto debe sumarse la existencia de la denominada "perseguidora chica", a la cual tenían acceso los empleados de la administración pública que jubilaban con el tiempo máximo exigido y que cumplían 65 años de edad, y que consistía en una pensión equivalente al 75% por ciento de la remuneración que obtenían sus similares en actividad. Este tratamiento especial a un grupo de trabajadores constituye una muestra más de la falta de uniformidad que podía observarse en el antiguo régimen previsional.

En lo referido a la variabilidad de las pensiones que se deriva del hecho de no haber existido reajustabilidad automática, cabe señalar que no obstante los esfuerzos que se hicieron por remediar esta situación², el régimen antiguo presentaba serias deficiencias en esta materia. Si bien los problemas que se observaron pueden atribuirse en parte a los criterios que se adoptaron para manejar el sistema, ello no era absolutamente independiente de la naturaleza misma del régimen de reparto. En la medida que la relación activos/pasivos fue decreciendo en el tiempo, tendió a producirse un problema estructural de desfinanciamiento, que inevitablemente tenía que desembocar en pensiones más bajas en términos reales.

Por último, es importante recalcar que la variabilidad de las pensiones ocurría porque el asegurado no tenía derechos sobre un fondo de su propiedad y, en consecuencia, el monto de la pensión estaba influido ya sea por el volumen global de recursos disponibles en el sistema, o en particular por la disponibilidad de recursos en el respectivo régimen sectorial.

2 Ley N° 15.386 (1963); D.L. N° 670 (1974); D.L. N° 2.448 (1979).

IV.1.4 Alta dependencia del financiamiento estatal

En un sistema previsional organizado bajo la modalidad de reparto, como el que operó en Chile hasta la fecha de la reforma, la dependencia del financiamiento estatal es prácticamente inevitable. En la medida que las cotizaciones de los afiliados activos son insuficientes para pagar las pensiones del sector pasivo, está implícito un compromiso de financiamiento fiscal. En el caso chileno, en que la relación entre afiliados activos y pasivos fue disminuyendo en el tiempo, el apoyo del Estado al financiamiento del sistema se tornó inevitable y creciente.

El problema que esto presenta es que en tanto los recursos fiscales son también limitados, está siempre latente la presión por disminuir en términos reales el nivel de las pensiones, y de esa forma lograr una menor brecha. En el caso extremo de que no se recurriera al financiamiento estatal, una tendencia decreciente en la relación activos/pasivos produce inevitablemente pensiones también decrecientes a través del tiempo. En consecuencia, salvo la opción de aporte fiscal ilimitado, que en el contexto descrito resulta insostenible, por ser creciente, las demás alternativas pasan inevitablemente por un ajuste en el nivel real de las pensiones, a no ser que se estuviera dispuesto a seguir subiendo las tasas de cotizaciones.

Sobre la base de la evolución experimentada por la relación activos/pasivos durante las últimas décadas, en este estudio se ha estimado que el régimen previsional antiguo estaba estructuralmente desfinanciado, lo cual iba a tener como contrapartida una inevitable disminución en el tiempo del nivel real de las pensiones.

IV.1.5 Rol pasivo de los asegurados

Considerando que en el antiguo régimen previsional los asegurados no desempeñaban ningún rol que los hiciera partícipes del proceso, no había instancias que indujeran a una mayor eficiencia operativa de parte de las Cajas, ni tampoco había opciones de ninguna naturaleza para los afiliados.

En efecto, los trabajadores debían cotizar en la Caja que les correspondiera, en función del tipo de actividad desempeñada, y recibían posteriormente la pensión que resultaba de

aplicar el procedimiento de cálculo dispuesto para cada caso. La única instancia de participación abierta era a través de representantes en la administración de las Cajas. Sin embargo, en tanto el nivel de las pensiones no estaba directamente ligado a la forma como fueran administrados tales recursos, por tratarse de un sistema de reparto, dicha participación no tenía mayor trascendencia.

Este rol absolutamente pasivo desempeñado por los asegurados del antiguo régimen previsional es una de las razones que permite explicar por qué no había incentivos a mejorar la eficiencia operativa del sistema. Toda vez que para las distintas Cajas los imponentes respectivos constituían un mercado cautivo, y tratándose además en la generalidad de los casos de instituciones semifiscales, no había ningún interés de parte de sus administradores por mejorar la eficiencia global del sistema. A su vez, los imponentes no tenían ninguna opción de elegir alternativas, de manera que tampoco había fuerzas por este lado tendientes a lograr un mejor funcionamiento de las Cajas. Más aún, en la medida que las pensiones se calculaban tomando en consideración las remuneraciones imponibles correspondientes a los últimos tres o cinco años solamente, dependiendo de la Caja, había claros incentivos a la evasión o subdeclaración en el pago de cotizaciones en los restantes períodos. Esto contribuía claramente al desfinanciamiento de las Cajas.

Desde otro punto de vista, esta pasividad impuesta por ley constituía una seria deficiencia del antiguo régimen previsional, ya que no daba ningún grado de libertad a los imponentes para tomar decisiones respecto de la forma de recibir los beneficios previsionales. Así, por ejemplo, para algunos podría haber sido preferible una jubilación anticipada; otros podrían haber preferido suplementar la cotización obligatoria con tal de alcanzar una pensión más elevada al momento de jubilar, etc.. De esta forma, para una cierta cantidad de recursos a ser gastada por una Caja en un asegurado, se impedía a éste el poder elegir la fórmula de su preferencia para recibirlos. No habiendo propiedad individual de los fondos del sistema, resulta difícil pensar en un esquema en que los afiliados tengan libertad para elegir, con todo lo que ello implica tanto en términos de beneficio personal como de eficiencia operativa global.

IV.1.6 Inseguridad para los imponentes

No obstante los requisitos generales que se exigían para jubilar en las Cajas del régimen antiguo, los cuales variaban en función de lo que establecían las leyes orgánicas respectivas, es importante hacer mención explícita a dos elementos que, de hecho, tornaban bastante incierto el panorama para los imponentes.

En primer lugar, debe señalarse que, con algunas excepciones, un requisito de orden general que se exigía para acceder a una jubilación era el de haber tenido la categoría de imponente al momento de impetrarse el beneficio. Esto significa, por ejemplo, que si una persona al cumplir la edad exigida para acceder a una pensión de vejez no tenía la categoría de imponente, por haberse encontrado cesante durante los últimos períodos, no podía obtener la jubilación. Esto, pese a que la persona podía haber cotizado durante todo el período anterior de su vida laboral.

En segundo término, cabe hacer presente que en el caso del SSS había una exigencia especial en cuanto a la densidad de las imposiciones, medida ésta como el cociente entre el número de semanas con imposiciones efectuadas y el número de semanas transcurridas. En la medida que el trabajador no hubiera cumplido con este requisito, no obstante haber alcanzado la edad exigida para jubilar, no tenía derecho a una pensión.

Los dos aspectos señalados constituían una fuente de inseguridad para los trabajadores, por cuanto nada los eximía del riesgo de verse enfrentados a uno u otro problema, que de hecho los dejaba al margen de la protección brindada por el régimen de seguridad social.³

A lo anterior se agrega la inseguridad proveniente del hecho que las pensiones no gozaban de reajustabilidad automática en función de las variaciones experimentadas por el índice de precios al consumidor y, por ende, en términos reales podían estar afectas a fluctuaciones a través del tiempo.

3 En el caso particular del SSS se creó un régimen de pensiones asistenciales para abordar este problema (Ley Nº 15.386, de 1963, arts. 27 al 30).

IV.2 Nuevo sistema de pensiones

IV.2.1 Aspectos generales

El análisis realizado en este estudio ha permitido visualizar que la potencialidad del nuevo sistema previsional para generar pensiones supera las posibilidades del antiguo régimen sobre la materia. Si a esto se agrega que el sistema está organizado de una forma tal que permite a los afiliados decidir libremente en una amplia gama de situaciones, se configura en definitiva un cuadro global que resulta claramente favorable para sus beneficiarios, respecto de las alternativas que les ofrecía el antiguo régimen previsional.

En este contexto, las ventajas fundamentales del nuevo sistema de pensiones pueden sintetizarse en los siguientes diez puntos, algunos de los cuales están directamente relacionados entre sí:

- Nivel de las pensiones de vejez directamente relacionado al esfuerzo individual.
- Rol activo de los afiliados y libertad de elección.
- Competitividad del sistema.
- Reajustabilidad automática de las pensiones.
- Menores costos para los afiliados.
- Menor impacto negativo sobre el empleo.
- Nivel de las pensiones independiente del presupuesto del sector público.
- Equidad del sistema.
- Solidaridad y reparto en el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia.
- Mayor acumulación de capital.

IV.2.2 Nivel de las pensiones de vejez directamente relacionado al esfuerzo individual

En tanto en el nuevo sistema previsional el nivel de las pensiones está directamente relacionado a los saldos acumulados en las cuentas de los afiliados, hay un claro incentivo individual para acrecentar dicho valor. El elemento fundamental en esta ma-

teria está constituido por la propiedad que tiene el afiliado sobre el saldo acumulado en su cuenta.

De esta forma, el esfuerzo personal que significa el pago periódico de cotizaciones tiene una compensación directa por la vía del nivel de la pensión a la cual puede acceder el afiliado. Esto se contrapone abiertamente con lo que acontece en un régimen de reparto, en que por el hecho de ingresarse las cotizaciones a un fondo común, el trabajador no visualiza ninguna relación entre los aportes que él realiza y la pensión que puede esperar a futuro. Así, se incentiva la evasión o subdeclaración en el pago de cotizaciones, lo que provoca mayores problemas de financiamiento en el sistema, y a la larga se traduce en pensiones más bajas para los imponentes.

En definitiva, la importancia que tiene la propiedad individual sobre los saldos acumulados para el buen funcionamiento del régimen previsional, es de similar naturaleza que el derecho de propiedad en un sistema económico, pudiendo establecerse una relación en dos niveles. Por un lado, así como el derecho de propiedad induce en forma natural la acumulación de riqueza de parte de los individuos, de modo de lograr el máximo nivel de bienestar posible -atendidas las preferencias y limitaciones de cada uno- en el caso particular de la previsión la propiedad sobre el saldo de la cuenta individual induce a los afiliados a acumular una mayor cantidad de recursos en la misma, que les permita obtener una mejor pensión al momento de jubilar. Por otra parte, así como puede señalarse que un sistema económico basado en la propiedad privada induce una eficiencia en el aprovechamiento de los recursos superior a la que se manifiesta en un sistema centralizado con propiedad estatal, puede afirmarse que en un sistema previsional basado en la propiedad individual de los fondos acumulados hay incentivos para un aprovechamiento de los recursos más eficiente que lo que se observa en un régimen de reparto, en que los fondos acumulados son de propiedad común. En conjunto, los dos aspectos mencionados permiten generalizar el planteamiento en términos que la existencia de un derecho de propiedad claramente definido induce un mayor esfuerzo de las personas y, a su vez, esto hace posible alcanzar mejores resultados con los recursos disponibles.

IV.2.3 Rol activo de los afiliados y libertad de elección

El rol eminentemente activo que deben desempeñar los afiliados del nuevo sistema previsional, que se manifiesta en las múltiples decisiones que éstos deben tomar en diversas materias, es un aspecto fundamental del esquema vigente.

En primer lugar, la libertad que se otorga al trabajador para elegir la institución donde desea que sean administrados sus fondos previsionales (AFP), pudiendo en cualquier momento solicitar el traspaso de los fondos acumulados en su cuenta individual a la AFP de su preferencia, introduce un elemento que le proporciona gran dinamismo al sistema. Estando en juego el nivel de la pensión al que puede aspirar el afiliado al momento de jubilar, éste tiene un incentivo natural para estar velando permanentemente por la forma en que se están administrando sus fondos. Esto incluye una preocupación tanto por la rentabilidad de las inversiones, como también por los costos que le significa el estar cotizando en un AFP y no en otra. La libertad de elección que enfrenta el afiliado en esta materia introduce un elemento de competencia en el sistema, que contribuye a generar mejores pensiones y a un menor costo.

En segundo término, la libertad que se otorga al afiliado para elegir respecto de la forma en que desea recibir los beneficios previsionales, transforma el sistema en un esquema de múltiples opciones, permitiéndole a cada persona escoger la alternativa que se amolde en mejor forma a sus preferencias. Cabe señalar que el afiliado puede decidir entre distintas opciones en las más diversas materias: cotización adicional voluntaria para incrementar el fondo de capitalización; depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, cuyo saldo puede ser eventualmente traspasado a la cuenta de capitalización individual; opción de jubilación anticipada; libertad para elegir el tipo de pensión que desea recibir, pudiendo optar por asumir él mismo el riesgo de longevidad, manteniendo la propiedad sobre el fondo acumulado en la cuenta individual (Retiro Programado), o bien traspasar este riesgo a una compañía de seguros (Renta Vitalicia), pudiendo también escoger el período en el que desea mantener la propiedad sobre el fondo (Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida); libertad para elegir compañía de seguros en el evento de que opte por una pensión bajo la modalidad de Ren-

ta Vitalicia; libertad para elegir AFP en el evento de que opte por una pensión bajo la modalidad de Retiro Programado, pudiendo en cualquier momento solicitar el traspaso de sus fondos a otra institución.

Todo lo anterior configura un cuadro caracterizado por una participación activa de los afiliados en el proceso, que no sólo contribuye a un funcionamiento más eficiente del sistema, sino que también permite a los beneficiarios utilizar los recursos acumulados en las respectivas cuentas de acuerdo a las preferencias individuales. Esto, en contraposición a un esquema centralizado como el que existía anteriormente en el país, donde los imponentes desempeñaban un rol absolutamente pasivo, sin posibilidad de decidir respecto de ninguna de las materias señaladas.

IV.2.4 Competitividad del sistema

El hecho de que los trabajadores tengan libertad para elegir la institución donde prefieren que sean administrados sus fondos previsionales, tanto en el período de afiliación activa como al momento de jubilar e incluso después, constituye un elemento fundamental para inducir permanentemente una mayor eficiencia en la operación del sistema. La competencia que se genera entre las distintas instituciones involucradas por captar afiliados las induce a un constante esfuerzo por reducir costos.

Ciertamente, la competencia aludida favorece directamente a los afiliados, ya que la eficiencia operativa lleva a menores costos que se traducen en cobros más bajos. Aquella fracción que se manifiesta en una comisión fija mensual más baja se traduce en mayores pensiones a futuro -ya que lo que se resta del saldo acumulado en la cuenta individual es menor- y las eventuales reducciones en la cotización adicional implican una mayor renta líquida para el afiliado cotizante.

No obstante lo señalado, en ciertas ocasiones se critica la competitividad del sistema, indicándose que los gastos por concepto de comercialización y ventas -que no están presentes en un régimen de reparto- podrían dar origen a un mayor costo para los afiliados. Al respecto, cabe precisar que los gastos de comercialización y ventas que se observan en el régimen previsional vigente son de la misma naturaleza que aquellos que tienen lugar

en cualquier actividad que se desenvuelve en un esquema en que los recursos son asignados por el mercado y que, por ende, están afectos a la competencia. Contrariamente a lo que a veces se piensa, los gastos en cuestión no representan un "despilfarro" de recursos, sino que constituyen un factor inevitable en virtud de que la "información" es un bien escaso, como cualquier otro producto en el mercado. Ciertamente estos gastos no se encuentran presentes en un régimen de reparto, como tampoco lo están en un sistema económico centralizado, puesto que en estos casos las decisiones son tomadas por una autoridad central, sin que los consumidores puedan manifestar libremente sus preferencias. En un sistema descentralizado, por el contrario, en que las decisiones son tomadas individualmente por numerosos agentes (consumidores y productores), la información es un aspecto fundamental. Y dado que ésta no se genera espontáneamente, por cuanto hay costos asociados a la difusión entre los agentes participantes en el mercado, ello da origen a los gastos de comercialización y ventas. Si bien éstos no se manifiestan en sistemas centralizados, tampoco se obtienen ahí los beneficios asociados a la existencia de una información adecuada, y ello constituye uno de los factores básicos que permiten explicar por qué la utilización de los recursos resulta menos eficiente en dichos sistemas. Lo anterior puede sintetizarse para el caso del sistema previsional señalando que, si bien en un esquema como el vigente se producen costos que no ocurren en un régimen de reparto-costos que han disminuido ostensiblemente desde 1981 a la fecha-, los beneficios que se generan para los afiliados son más que suficientes como para compensar dichos gastos adicionales. Esto se comprueba fácilmente observando los resultados de este estudio, los cuales muestran que para el nuevo sistema de pensiones pueden proyectarse mayores beneficios para los afiliados y a un menor costo, respecto de lo que pudo observarse en el antiguo régimen de reparto que operó en nuestro país.

IV.2.5 Reajustabilidad automática de las pensiones

En la medida que al momento de jubilar el afiliado opte por una pensión bajo la modalidad de Renta Vitalicia, de hecho está accediendo a una pensión con reajustabilidad automática, por cuanto ésta queda expresada en Unidades de Fomento. Na-

turalmente, esto no ocurre si el afiliado opta por la modalidad del Retiro Programado, en que si bien la pensión queda expresada en Unidades de Fomento por períodos anuales, ésta es eminentemente fluctuante año a año, con una tendencia decreciente luego de un cierto número de períodos.

Esta opción de reajustabilidad automática que enfrentan los afiliados constituye una ventaja fundamental del nuevo sistema de pensiones, ya que uno de los problemas más serios que presentaba el antiguo régimen previsional era el de que las pensiones podían variar en términos reales de acuerdo a un manejo discrecional sobre la materia por parte de las autoridades correspondientes. Si bien esto último obedecía a la imperiosa necesidad de tener que adecuarse a los recursos disponibles, en múltiples ocasiones significó una cuantiosa pérdida de poder adquisitivo para los pensionados.

La reajustabilidad automática que ofrece el nuevo sistema de pensiones se sustenta en el derecho de propiedad que tiene el afiliado sobre el saldo acumulado en su cuenta individual al momento de jubilar, aunque ciertamente también depende de otros factores, como lo es, por ejemplo, la rentabilidad que se obtiene con las inversiones. El hecho de ser propietario de los recursos acumulados en la cuenta individual le permite al afiliado pactar una pensión de Renta Vitalicia con una compañía de seguros -si acaso opta por esta modalidad- cuyo valor queda expresado en unidades de poder adquisitivo constante (UF). A su vez, la compañía de seguros se encarga de invertir los recursos que le entrega el afiliado de una forma que le permita cumplir con lo pactado.

IV.2.6 Menores costos para los afiliados

La potencialidad del sistema de capitalización individual para generar pensiones, unida a los incentivos por captar afiliados que se originan en un esquema competitivo, son dos factores que se traducen en que los costos para el afiliado sean significativamente inferiores en el nuevo sistema previsional.

Los resultados de este estudio muestran que el costo para el afiliado en el nuevo régimen de pensiones es de aproximadamente un 70 por ciento de lo que se observó en el SSS en la última década previa a la reforma, y de un 55 por ciento si se

compara con EMPART, con algunas variaciones dependiendo del nivel de renta imponible de los afiliados.

Lo interesante de destacar es que, no obstante este significativo menor costo, en la mayoría de los casos el nuevo régimen previsional permite proyectar para los afiliados pensiones más altas que las que se obtenían en el antiguo régimen. Es decir, esto hace posible concluir algo fundamental, como es que el nuevo sistema otorga en general mayores beneficios a sus afiliados, y a un menor costo.

IV.2.7 Menor impacto negativo sobre el empleo

El financiamiento de la previsión a través de una cotización periódica calculada como porcentaje de las remuneraciones de los trabajadores, implica en definitiva un impuesto que encarece la contratación de mano de obra, lo cual induce un menor nivel de empleo en la economía.

Si bien en ambos sistemas está implícito este impuesto al trabajo, hay diferencias fundamentales en favor del nuevo régimen de pensiones.

En primer lugar, en el nuevo sistema el costo para el afiliado es sustancialmente inferior, lo cual, de partida, reduce el impacto potencial que las cotizaciones y comisiones pueden tener sobre la contratación de mano de obra.

En segundo término, en tanto en el nuevo sistema hay una relación directa entre los aportes realizados y los beneficios a recibir, la noción de "impuesto" que está detrás de los pagos que debe efectuar el afiliado tiende a disminuir, si no a desaparecer. En efecto, el concepto de impuesto se suele asociar a pagos que debe realizar un individuo, sin que exista como contrapartida un beneficio a recibir que esté directamente asociado a dichos pagos. En el caso del antiguo régimen previsional, por ejemplo, si bien el pago de cotizaciones tenía como contrapartida el otorgamiento de una pensión, no había una relación directa entre ambos, en el sentido de que el no pago de cotizaciones en determinados períodos⁴ -o una subdeclaración- no afectaba en

4 La excepción está constituida por los períodos computables para efectos de calcular la pensión, y que correspondían en general a los tres o cinco últimos años de impositivos antes de jubilar, dependiendo de la Caja de Previsión.

absoluto el monto de la pensión a recibir. En el nuevo sistema, al contrario, un peso no ingresado en la cuenta individual al momento que corresponde cotizar significa sacrificar varios pesos en el fondo acumulado al momento de jubilar, lo cual incide directamente en el monto de la pensión a recibir. Desde este punto de vista, lo que en definitiva ocurre en un sistema previsional basado en la capitalización de los aportes es que el afiliado está siendo "obligado a ahorrar", pero es él quien percibe la totalidad de los beneficios de dicho ahorro. En este caso cabría aplicar el concepto de impuesto sólo a la diferencia entre lo que el individuo hubiera estado dispuesto a ahorrar voluntariamente, y el "ahorro forzoso" a que se ve sometido como consecuencia de la obligatoriedad de estar afiliado al sistema previsional que rige para los trabajadores dependientes.

Con todo, en tanto la noción de impuesto al trabajo que puede asociarse al pago de cotizaciones es menor en el nuevo sistema previsional, puede señalarse que el efecto negativo sobre el empleo -que está implícito en ambos esquemas previsionales- es más bajo en el nuevo régimen de pensiones.

IV.2.8 Nivel de las pensiones, independiente del presupuesto del sector público

Uno de los factores explicativos de la alta variabilidad en términos reales experimentada por las pensiones en el antiguo régimen previsional, está referido al nexo que existía con el Estado en materia de financiamiento. Puesto que las cotizaciones de los trabajadores activos llegaron a ser insuficientes para cancelar las pensiones del sector pasivo, debió recurrirse al financiamiento estatal para cubrir la diferencia. Sin embargo, en tanto los requerimientos de recursos fiscales se fueron tornando crecientes, una parte del ajuste recayó en el nivel de las pensiones.

Tomando en cuenta que el propósito básico de un sistema previsional es el de permitir a las personas el continuar recibiendo un ingreso cuando termina su vida laboral activa, manteniendo una cierta proporción con las rentas percibidas en dicha etapa, resulta obvio que la estabilidad en materia de pensiones es un requisito fundamental que debe estar presente.

La falla exhibida en este sentido por el antiguo régimen previsional se corrige en el nuevo sistema de pensiones, por cuan-

to bajo la modalidad de capitalización individual el afiliado es propietario de los fondos que se acumulan en su cuenta con el aporte periódico. Esto le permite disponer de dicha cantidad al momento de jubilar, pudiendo contratar -si lo desea- una pensión bajo la modalidad de Renta Vitalicia, la cual debe quedar expresada en unidades de fomento, según lo establece la ley. Ciertamente, en caso de que el afiliado opte por recibir la pensión bajo la modalidad del Retiro Programado, inevitablemente ésta empezará a decrecer luego de un cierto número de años, pero ello obedece a causas que no tienen ninguna relación con el financiamiento del sistema. Se trata de un riesgo de longevidad que debe ser evaluado individualmente por cada afiliado, ponderando los beneficios y costos que ello implica.

La independencia del financiamiento estatal que caracteriza al nuevo sistema de pensiones constituye una de sus principales fortalezas, ya que ello permite a los afiliados contar con una alternativa segura, que implica estabilidad en el tiempo en materia de pensiones.

IV.2.9 Equidad del sistema

Tomando en cuenta que en el nuevo sistema previsional el nivel de las pensiones está directamente relacionado al esfuerzo individual de los trabajadores, sin tratamientos discriminatorios ni en favor ni en contra de determinados grupos de afiliados, puede señalarse que el actual régimen de previsión es, en esencia, equitativo.

Desde la perspectiva de la proyección futura del sistema éste es un aspecto de vital importancia, por cuanto lo hace más estable en el tiempo. Cuando se genera la percepción de que una determinada situación es equitativa o "justa", los agentes involucrados tienden a aceptarla e incluso a defenderla, y ello ciertamente facilita su proyección a través del tiempo. Lo contrario tiende a ocurrir cuando se perciben discriminaciones, exceptuando aquellos casos en que las minorías favorecidas tienen un mayor poder de presión que el resto. Esto último constituye un factor explicativo importante de la persistencia del antiguo régimen de pensiones a través de los años, en circunstancias de que se trataba de un sistema abiertamente discriminatorio.

No obstante la equidad que, en los términos señalados, puede atribuirse al nuevo sistema previsional, es importante destacar que adicionalmente contiene ciertos elementos que implican una solidaridad con los sectores más desposeídos de la población. En primer lugar, en tanto la legislación dispone que los afiliados que no se encuentren cotizando (cesantes) al momento de ocurrir un siniestro que puede causarles la invalidez o el fallecimiento, quedan cubiertos automáticamente por el seguro respectivo -generándose por ende el derecho a una pensión- ello significa que el beneficio respectivo es financiado en definitiva en alguna proporción por los cotizantes activos. En segundo término, pese a que el riesgo de siniestralidad por concepto de invalidez y sobrevivencia tiende a ser más alto en los sectores de más bajos ingresos y en los grupos de edad más avanzada, la tasa que se cobra a los afiliados para financiar el seguro es pareja para todos los que están afectos a estos siniestros.

Finalmente, la existencia de pensiones mínimas garantizadas por el Estado, que se financian por los contribuyentes en general, implica una redistribución del ingreso hacia los sectores de menor nivel socioeconómico, cuyas cotizaciones son insuficientes como para generar una pensión equivalente a dicho valor mínimo establecido. Si bien esto último no es una característica que pueda atribuirse exclusivamente a un régimen previsional basado en la capitalización de los fondos acumulados en cuentas individuales -de hecho, en el sistema antiguo también se otorgaba este beneficio- es importante agregarlo por cuanto forma parte de la actual legislación sobre la materia.

En suma, puede señalarse que otra de las principales fortalezas características del nuevo sistema previsional es la existencia de equidad, en términos de que cada afiliado recibe según lo que aportó, complementada con un importante grado de solidaridad hacia los sectores más desposeídos de la población.

IV.2.10 Solidaridad y reparto en el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia

El mecanismo de financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia opera en la práctica como un sistema de reparto, por cuanto la prima del seguro, que es financiada por la

totalidad de los trabajadores en cada período, permite formar una cierta reserva, la que es utilizada para enterar en las cuentas individuales de los afiliados afectados en dicho período el capital necesario para que puedan financiar una pensión. Si bien el monto de la pensión al cual pueden acceder los afiliados afectados está en directa relación con el volumen de recursos acumulados en la cuenta individual de cada uno, el hecho de que una compañía de seguros deba ingresar en cada cuenta los recursos requeridos para completar un monto que le permita al beneficiario acceder a una pensión de referencia equivalente a un cierto porcentaje del promedio de las rentas recibidas en los últimos diez años, unido a la circunstancia de que el aporte que deben realizar las compañías de seguros se financia con las primas pagadas por todos los trabajadores afiliados a la respectiva AFP, evidencian que en el fondo se trata de un mecanismo de reparto.

La solidaridad que está implícita en el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia constituye un aspecto positivo del nuevo sistema, por cuanto representa una alternativa eficiente para abordar el problema. Si se hubiera legislado en términos de que cada afiliado debería cubrirse del riesgo de invalidez y sobrevivencia en forma individual, el costo global hubiera resultado más elevado, con la consiguiente pérdida de bienestar que ello significa para los trabajadores.

Es decir, no obstante que el nuevo sistema de pensiones está basado en la capitalización individual de los aportes, contiene elementos de un régimen de reparto en aquellas situaciones en que ello resulta más eficiente para los afiliados, como es el caso de la cobertura contra los riesgos de invalidez y sobrevivencia.

Si bien es cierto la capitalización de los fondos acumulados en cuentas individuales es el mecanismo adecuado para financiar las pensiones de vejez, por cuanto la fecha de jubilación es conocida de antemano y se dispone de un largo plazo para ir acumulando los recursos requeridos, la situación es diferente en el caso de invalidez y muerte. Considerando que estos últimos eventos ocurren en forma inesperada y, por ende, sin que se conozca la fecha en que debe comenzar a pagarse la pensión respectiva, resulta más eficiente distribuir una parte del riesgo entre los distintos afiliados. De este modo, la diferencia entre lo que alcanzaron a acumular los afectados y el costo total de di-

chas pensiones es financiada por la totalidad de los afiliados, enfrentando cada uno de ellos una cierta probabilidad de siniestrarse y, en consecuencia, de resultar beneficiados por los aportes del resto.

IV.2.11 Mayor acumulación de capital

La naturaleza misma de un sistema de pensiones basado en la capitalización de los fondos depositados en las cuentas individuales, implica una acumulación de reservas, que toma la forma de un ahorro. Considerando que este ahorro tiene como contrapartida una inversión, lo que se obtiene, en definitiva, es un stock de capital en la economía, mayor que el que se logra con un régimen previsional basado en un esquema en el que tal acumulación de reservas no es necesaria, como es el caso del sistema que operó en Chile con anterioridad a la reforma previsional.

La mayor acumulación de capital que puede asociarse a un sistema basado en la capitalización de los aportes individuales, se traduce en el largo plazo en mayores niveles de producción y de empleo en la economía.

En suma, la reforma previsional que se implementó en Chile en 1981 ha permitido construir un sistema que no sólo implica mayores beneficios y menores costos para los afiliados, sino que, adicionalmente, beneficiará a la economía como un todo, por la vía de contribuir a la generación de mayores niveles de producción y de empleo.

En estos años es probable que cada uno de nosotros haya leído versiones contradictorias sobre el tema previsional. Ciertos economistas nos han dicho que el sistema de reparto vigente hasta 1980 era más solidario. Pero otros economistas han replicado que el sistema antiguo discriminaba contra los pobres. Por fortuna, al menos sobre este tema, ha habido quienes han resuelto "ponerse serios". El resultado es el libro que tenemos entre manos.

Hernán Cheyre nos entrega un objetivo y detallado análisis de las cifras más elocuentes sobre el funcionamiento del sistema de reparto vigente hasta 1980. Si las cotizaciones se hubieran capitalizado, habrían resultado más que suficientes para solventar las pensiones que el sistema estaba pagando. En otras palabras, sostiene este libro, el problema fundamental era el de la ineficiencia en la administración previsional.

Lo que los afiliados buscan en un sistema de pensiones es la seguridad de que podrán jubilar con una renta lo más parecida posible a la remuneración de que hayan gozado en actividad. Las proyecciones que aquí se plantean permiten estimar, dados diferentes supuestos, el monto de las pensiones que pagará el nuevo sistema a sus pensionados, las que cumplirán el propósito antes señalado.

En la medida en que el nuevo sistema diversifique sus inversiones y las redistribuya desde instrumentos emitidos por el Estado hacia valores representativos de la inversión privada productiva, la masa de los trabajadores irá siendo, en el hecho, dueña de parte importante del capital y los medios productivos existentes en Chile.

Hermógenes Pérez de Arce