

# PUNTOS DE REFERENCIA

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Número 32

Diciembre 1988

## LA PRIVATIZACION DE LA PREVISION SOCIAL EN CHILE

- En 1973 la seguridad social era ejercida por más de treinta instituciones, cada una con legislación propia, de forma tal que las personas jubilaban con distintos años de servicio y las cotizaciones que debían efectuar fluctuaban entre un 15 y un 35%, dependiendo de la Caja de Previsión a la que estuvieran afiliadas.
- La falta de vínculo entre lo aportado y los beneficios recibidos, derivada de la ausencia del derecho de propiedad explícito sobre las cotizaciones, provocó subdeclaraciones generalizadas de imposiciones y la presión de grupos de mayor influencia por obtener un tratamiento preferente.
- En el nuevo sistema de pensiones, las personas depositan sus cotizaciones en cuentas individuales de ahorro, que conforman los Fondos de Pensiones. Estos son administrados por instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones existiendo total separación patrimonial entre el Fondo de Pensiones y la sociedad administradora.
- Una de las principales características del nuevo sistema previsional está dado por los mayores grados de libertad que le entrega al individuo. Lo anterior se manifiesta durante la vida activa en la posibilidad de ahorrar más allá de las exigencias legales, en libertad para anticipar o postergar la jubilación respecto de las edades legales, y en poder elegir la sociedad administradora de fondos. Al término de su vida activa este individuo decide la modalidad de pensión y el ente administrador que más se acomode a sus propias características y preferencias.

PUNTOS DE REFERENCIA es editado por el Centro de Estudios Públicos. Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de Derecho Privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

1 El sistema previsional chileno nació formalmente en 1925, con la promulgación de las primeras disposiciones aplicables a obreros, empleados particulares y públicos. Posteriormente se extendió a otros grupos de actividades, logrando abarcar la totalidad de la fuerza de trabajo dependiente y también, parcialmente, la independiente.

2 Hasta 1981 los trabajadores no tenían opción de elegir la institución previsional a la que se incorporaban. La afiliación era obligatoria y debía hacerse en una determinada Caja de Previsión, dependiendo del sector económico en el que se desempeñara el trabajador.

3 En 1973 la seguridad social era ejercida por más de treinta instituciones, cada una con legislación y autonomía propias, y con notables diferencias en el financiamiento y en las características de las prestaciones que entregaban.

4 Los beneficios que entregaban las Cajas de Previsión eran financiados sobre la marcha (los beneficios de los pasivos eran pagados por las cotizaciones de los activos), y con inexistencia de vínculo alguno entre lo aportado y lo obtenido a nivel individual. Ello deriva de la ausencia de derecho de propiedad de los afiliados sobre sus aportes previsionales.

5 Las tasas de cotización fluctuaban entre un 15% y un 35% de las remuneraciones, según la Caja en que se cotizaba. También la edad para jubilar variaba en cada institución. Los grupos con mayor poder de presión eran los que podían jubilar con menor edad y pagar menores tasas de cotización.

6 Los recursos destinados en 1973 al pago de pensiones presentaban la siguiente estructura de acuerdo a su origen.

---

Cotizaciones	Porcentaje
de imponentes activos y pasivos	25,8
de empleadores	31,7
Aporte Estatal	39,7
Producto de inversiones y otros	2,8

---

7 Desde 1974 el actual gobierno inició un proceso de cambio del sistema previsional. El objetivo era uniformar los distintos regímenes de previsión existentes. Posteriormente con la dictación, en noviembre de 1980, del Decreto Ley N° 3.500 se modificó la estructura del sistema previsional chileno.

8 Se optó por un sistema de capitalización individual, en el que cada trabajador adquiere la propiedad sobre sus aportes previsionales y sobre los intereses y reajustes obtenidos por sus inversiones. La propiedad sobre sus fondos conlleva la libre elección de la institución administradora de su patrimonio previsional.

9 La búsqueda de eficiencia en la administración del sistema de pensiones llevó a la decisión de confiar ésta a entes privados sujetos a la libre competencia.

10 El nuevo sistema de pensiones se estructura sobre cuentas individuales de ahorro, en las que los trabajadores depositan sus cotizaciones mensuales. Estas son invertidas por el ente administrador obteniendo reajustes e intereses que se integran en su totalidad en la cuenta de ahorro. Estas cuentas de ahorro son de propiedad del trabajador, el que está imposibilitado de girar sobre ellas durante su vida activa.

11 El conjunto de estas cuentas se denomina Fondos de Pensiones y es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, las que se financian mediante el cobro de comisiones a la cuentas individuales. Estas comisiones son libremente fijadas por cada Administradora, debiendo ser iguales para todos los trabajadores afiliados a ellas.

12 Las AFP compiten por los afiliados a través del nivel y la estructura de las comisiones que cobran, la rentabilidad que obtiene su Fondo de Pensiones, y la calidad de la atención y el servicio que prestan, pudiendo el trabajador incorporarse libremente a la AFP que desee. Además, los afiliados pueden cambiarse de AFP sin más limitación que observar un período

mínimo de permanencia -cinco meses- que asegure un traspaso administrativa y financieramente correcto.

13 Existe total separación patrimonial entre el Fondo de Pensiones y la sociedad que lo administra (AFP), de modo que en caso de quiebra de la Administradora el patrimonio de los cotizantes queda intacto, pudiendo éstos cambiarse a otra AFP.

14 El afiliado a una AFP puede pensionarse al cumplir 65 años (60 años si es mujer) o si tiene en su cuenta de ahorro previsional un saldo tal que le permita financiar una pensión de, al menos, el 50% del promedio de las remuneraciones recibidas durante los últimos diez años.

15 Una vez que la persona decide jubilar puede elegir entre tres modalidades de pensión.

a) Renta Vitalicia Inmediata

El pensionado cede sus derechos sobre el total o parte del capital acumulado en su cuenta individual a una compañía de seguros a cambio de una pensión vitalicia, de un monto fijo y reajutable, para él y sus beneficiarios. El pensionado puede escoger entre diversas compañías de seguros, las que compiten a través del monto de la pensión ofrecida (o de la prima cobrada).

b) Retiro Programado

En esta modalidad el afiliado mantiene su capital en el Fondo de Pensiones. La pensión se calcula anualmente, y corresponde al flujo que agota el capital en el período determinado por la expectativa de vida del afiliado y sus beneficiarios de pensión. Bajo esta modalidad, al aumentar la edad esperada de fallecimiento de una persona a medida que ésta envejece, se producen pensiones decrecientes a través del tiempo. Esta modalidad da derecho a dejar como herencia el saldo que

quede en la cuenta individual una vez que no haya beneficiarios de pensión.

c) Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida

En esta modalidad, el afiliado puede convenir con una compañía de seguros el pago de una pensión vitalicia reajutable, a contar de una fecha futura, cediendo una parte de su capital acumulado. La otra parte del capital acumulado es mantenida en el Fondo de Pensiones con el fin de efectuar retiros mensuales reajustables que corresponden al flujo que agote el capital al momento de hacerse efectiva la renta vitalicia diferida. Mientras la pensión esté siendo retirada del Fondo de Pensiones, existe derecho a herencia.

16 El Estado participa en el sistema privado de previsión de la siguiente forma:

- a) Asegura un nivel mínimo de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.
- b) Continúa el pago de pensiones contratadas bajo la modalidad de renta vitalicia en una compañía de seguros, en caso de quiebra de ésta.
- c) Complementa la diferencia de rentabilidad mínima que no pueda ser cubierta con la "Reserva de Fluctuación de Rentabilidad" y con el encaje.
- d) Si la compañía de seguros no enterase el complemento necesario para pagar pensiones de invalidez o de sobrevivencia y la AFP responsable de enterar ese aporte adicional quebrase, el Estado debe financiar el 100% del mencionado aporte.

17 Las inversiones de las instituciones previsionales están resguardadas por la ley. Ello por cuanto la capitalización de los

aportes a una tasa adecuada resulta esencial para alcanzar las pensiones deseadas con los niveles de cotización fijados.

18 El sistema financiero nacional se ha desarrollado y perfeccionado desde la creación del nuevo sistema de pensiones, producto de que las AFP y las Compañías de Seguros de Vida se han convertido en importantes inversionistas institucionales.

19 La rentabilidad de los Fondos de Pensiones está regulada a través de una "rentabilidad mínima garantizada", que consiste básicamente, en crear una banda de rentabilidades permitida en torno a la rentabilidad promedio obtenida por todos los Fondos de Pensiones en un año. Si la rentabilidad de un determinado Fondo es superior a la rentabilidad máxima contemplada en la banda, se crea una "Reserva de Fluctuación de Rentabilidad"; si ésta cae por debajo de la banda inferior, la sociedad administradora debe realizar aportes con recursos propios, hasta completar la rentabilidad mínima exigida para el Fondo.

20 En 1987, un 49,6% de los Fondos estaba invertido en instrumentos emitidos por bancos e instituciones financieras, un 42% en instrumentos estatales y un 8,2% en bancos y acciones de empresas.

21 La ley previsional establece dos tipos de cotizaciones obligatorias para los afiliados al nuevo sistema de Pensiones. La primera es una cotización del 10% de las remuneraciones y rentas imponibles, que se destina a la acumulación del saldo que financiará la pensión de vejez. La segunda es la denominada cotización adicional, la que es determinada por cada administradora y tiene como objetivo financiar los costos de la AFP y el pago de una prima a la Compañía de Seguros que complementa el capital requerido en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado en edad activa.

22 Los afiliados pueden, además, voluntariamente enterar una cotización de hasta el 20% de sus remuneraciones en su cuenta de capitalización individual con el objeto de aumentar el monto de

su pensión, o bien adelantar la edad en que puedan acogerse a pensión. También pueden ahorrar voluntariamente en una cuenta distinta, pudiendo retirarse ahorros a pedido del trabajador hasta cuatro veces al año.

23 El nuevo sistema, que empezó a regir en mayo de 1981, estableció la obligatoriedad de afiliarse a todos los trabajadores que iniciaran su actividad a partir de 1983, y, además, otorgó de inmediato la opción de afiliarse al nuevo sistema a todos los trabajadores adscritos al sistema antiguo.

24 La falta de confianza en el régimen antiguo, las bondades que ofrecía el nuevo sistema y el alza en las remuneraciones líquidas que obtenían los trabajadores que se inscribían en el nuevo sistema de pensiones provocaron un traspaso masivo desde el antiguo al nuevo sistema. A diciembre de 1982 se había cambiado voluntariamente más del 70% de los trabajadores.

25 Los traspasos de trabajadores han originado dos tipos de compromiso para el Estado:

- a) Garantizar el pago de pensiones en el antiguo sistema hasta su total extinción.
- b) Desembolsar un stock de dinero, representativo de las cotizaciones enteradas en el antiguo sistema, cada vez que un trabajador traspasado desde el antiguo sistema se pensione.

26 Los sistemas de pensiones están insertos en la realidad social, económica, financiera y demográfica de un determinado país y, por lo tanto, deben adecuarse a los cambios que se produzcan en ella. Sin embargo cualquier modificación que se proponga debe considerar algunos principios fundamentales, como son proveer una pensión que pueda, razonablemente, reemplazar la remuneración que se deja de recibir; asegurar la existencia de un vínculo básico entre derechos y deberes a nivel individual; ofrecer libertad de elección a los afiliados y fomentar la

competencia entre los organismos que intervienen en la administración, para asegurar la eficiencia del sistema y encauzar la acción del Estado hacia la ayuda de los sectores más desposeídos.

María Elena Gaete\*

Evelyn Matthei\*\*

En 1987, un 49,6% de los Fondos estaba invertido en acciones para el Estado.

\* Ingeniero Comercial, Intendente Seguridad Social.

\*\* Economista, Universidad Católica.

Esta publicación cuenta con la colaboración del Center for International Private Enterprise.