



Universidad de Chile
Facultad de Filosofía y Humanidades
Licenciatura en Historia

Seminario de grado:
Economía y Sociedad, Siglos XIX y XX

Desde el Informe Prat al Informe Bravo: Comparación de dos diagnósticos sobre el sistema de pensiones chileno entre 1965 y 2015

Informe para optar al Grado de Licenciatura en Historia presentado por:

Ignacio González Rodríguez
Gonzalo Salazar Llantén

Profesor guía: Mario Matus González

Santiago de Chile
2021

Agradecimientos

A nuestro profesor guía Mario Matus por su constante dedicación y disposición durante el seminario de grado.

A Gonzalo Salazar Lunas y Luisa Llantén por su afecto, apoyo incondicional y motivación diaria.

A Luis Leopoldo González y Ximena del Carmen Rodríguez por la preocupación y aliento permanente en este largo camino.

A Mauro González y Yanko González por las conversaciones, el consejo y la ayuda hechos a la medida para cada momento y problema.

A Gabriel Cid y Cecilia Inojosa, inmejorables mentores en mi formación, referentes de laboriosidad, rigurosidad profesional e integridad intelectual.

A Greco, un gran can. Fiel y silencioso compañero de jornadas, quien amenizó las redacciones de este trabajo con la alegría sincera que sólo saben entregar los seres con tal inocencia.

Y a todos aquellos por cuyo favor en el complejo contexto de este trabajo fueron un pilar fundamental para su satisfactoria realización y cuya mención específica nos tomaría un largo número de páginas.

Índice

-Introducción.	4
-Capítulo 1: Cobertura en ambos sistemas	7
-La cobertura y su importancia	7
-La cobertura en el sistema de cajas previsionales (1965)	8
-La cobertura en el sistema de capitalización individual (2015)	14
-Capítulo 2: Tasa de reemplazo en ambos sistemas	21
-La tasa de reemplazo y su importancia	21
-La tasa de reemplazo en el sistema de cajas previsionales (1965)	21
-La tasa de reemplazo en el sistema de capitalización individual (2015)	23
-Capítulo 3: Propuestas de ambos informes	31
-Propuestas de la Comisión Prat (1965)	31
-Propuestas de la comisión Bravo (2015)	35
-Capítulo 4: Dimensiones comparativas	37
-Etapas y contexto de producción	37
-Población económicamente activa: Persistencia de sectores marginados	38
-La inflación: de gran problema a escasas menciones	40
-Sobre las tasas de reemplazo y el trabajo en el retiro	41
-Velocidad de cobertura: un ejercicio de suficiencia	42
-El costo de administración	43
-La cuestión del reparto	46
-Conclusiones	48
-Bibliografía	51
-Anexos	54
-Anexo 1	54
-Anexo 2	55
-Anexo 3	56

Introducción

Durante el transcurso de nuestras vidas es muy probable encontrarnos con reiteradas menciones a los sistemas de pensiones, en especial desde el ámbito político. Estas se observan en debates parlamentarios como en programas de gobierno, pero a pesar de su relevancia para una población cada vez más envejecida, no se nutren de la experiencia histórica.

Chile fue pionero en el continente en la confección de un sistema de Seguridad Social en 1924¹, que a juicio de economistas como José Pablo Arellano fue un experimento fracasado y llegó a sus últimos años con una muy escasa cobertura de dos terceras partes de la fuerza de trabajo, en la que cerca de 1.000.000 de personas pertenecían a la Caja de Seguro Obrero, con imposiciones de sólo un 2%². Bajo este sombrío panorama, en su último año de gobierno la administración de Gabriel González Videla (1946-1952) realizó una sustancial modificación al sistema, naciendo el Sistema Previsional de Cajas de Ahorro, llamado coloquialmente Sistema de Reparto.

El nuevo sistema de pensiones inició su trayecto con tempranas críticas. Las primeras fueron emitidas en la administración siguiente por la polémica Misión Klein & Saks (1955), pionera misión liberal en Chile, cuyas recetas fueron rechazadas por Ibáñez, debido a su debilidad política. Habiendo asumido Jorge Alessandri, y preocupado por los problemas de un sistema de pensiones que se consideraba en crisis progresiva convocó en 1959³ a una Comisión presidida por el abogado Jorge Prat Echaurren, y también compuesta por destacados técnicos en esa área, como el superintendente de Seguridad Social, Rolando González Bustos y el Fiscal de la Contraloría General, Hector Humeres Magnan. La misión de esta comisión consistió en levantar un completo informe entregado en el año 1965; un trabajo que sirvió de referencia incluso a Frei Montalva en plena época de los tres tercios para proponer en su programa la reforma del sistema previsional.

Pero, pese a sus intenciones, ni Allende ni Frei Montalva lograron hacer un nuevo diagnóstico. Rota la marcha institucional de Chile con la implantación de la Dictadura cívico-militar en 1973, ésta realizó una profunda reforma que reemplazó el antiguo sistema por uno privatizado, que se encuentra vigente desde 1980 y que, pese a las críticas que ha suscitado desde el retorno a la democracia en 1990, jamás tuvo una presencia tan fuerte en la discusión política como la ocurrida desde la década pasada, iniciada justamente con grandes manifestaciones sociales.

El segundo gobierno de Michelle Bachelet, posicionado como un proyecto reformista frente a estos problemas sociales, consideró las falencias del sistema de pensiones bajo las siguientes palabras “[...] Existe un importante descontento respecto de la calidad de las pensiones, ya que luego de años de esfuerzo en el mercado laboral,

¹ Larrañaga, Osvaldo. *El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010*. (Santiago de Chile: Fundación Democracia y Desarrollo, 2010). p.18.

² ídem, p.18.

³ Comisión de Estudios de la Seguridad Social. *Informe sobre la reforma de la Seguridad Social Chilena* (Santiago de Chile: Gratitud Nacional, 1966). p.1

los trabajadores ven cómo el nivel de la pensión que reciben, no se condice con sus expectativas, es decir, es muy bajo el monto de su pensión [...] Otra materia pendiente, corresponde a las altas tasas de evasión y elusión de las cotizaciones entre los asalariados, las que varían según sector económico, región geográfica, género y oficio del afiliado...”⁴.

Y es que la constante mención de los problemas que aquejan a las pensiones entre 1965 y 2015 revela la vigencia de este problema hasta hoy y desnuda la persistencia de sus principales falencias.

Por esa razón, este trabajo ha posicionado como objeto de estudio primario: **Los problemas de los sistemas previsionales chilenos a través de sus diagnósticos principales, en 1965 y 2015**⁵.

Cuando se critica nuestro polémico sistema previsional actual, en pleno contexto de una posible reforma, se considera la posibilidad de transformarlo en un sistema de reparto. Este se confunde con el sistema que rigió en Chile desde mediados del siglo XX y que hemos denominado Sistema de Cajas Previsionales, e incluso parecen existir voces que muestran este sistema como uno sin falencias y que era de aceptación generalizada. Pero esta afirmación omite los persistentes intentos de reforma que éste sufrió a pocos años de vigencia. Por su parte, propugnar que el actual sistema de capitalización fue la gran solución de los problemas de las pensiones nacionales tampoco resulta convincente, dadas las fuertes críticas que suscita en la actualidad. A la vista de este panorama, este trabajo indaga en los dos grandes informes sobre el sistema previsional en Chile, desarrollados en un lapso de cincuenta años y en circunstancias radicalmente dispares, y examina los grandes problemas que tuvieron a la vista ambas comisiones presidenciales. Para ello, se concentra en sus dimensiones de mayor interés: cobertura y montos de pensiones (tasa de reemplazo), a lo que se suman algunas referencias sobre otros factores relevantes, como los costos y la gestión.

En este sentido, el ejercicio comparativo apunta no solamente a diagnosticar los nodos críticos, sino también dar cuenta de tendencias transversales y de dinámicas exógenas y endógenas que han afectado el funcionamiento de los sistemas previsionales. No se puede por ello, aislar las contingencias ni los contextos políticos que les fueron dando forma. Una de las mayores ventajas de la Modernidad es que prefigura adecua temporal y espacialmente diseños sociales, económicos y demográficos para el bienestar del conjunto de la sociedad, y los regímenes previsionales, en tanto producto de esa concepción organizativa y dinámica del mundo, son material de perfectibilidad. En consecuencia, el enfoque que adopta cada uno de estos modelos, el tipo de relaciones que las instituciones establecen con la ciudadanía,

⁴ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe Final*. (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.28

⁵ Aunque el año 2006 una Comisión presidencial elaboró un informe sobre el estado del sistema de pensiones (Marcel, 2006), este trabajo sólo tomará los contenidos del Informe realizado en 2015 por la denominada Comisión Bravo, ya que, al ser elaborado en fecha más cercana, está más actualizado y recoge mejor las principales críticas al sistema de pensiones vigente hasta hoy.

son aspectos de interés para dimensionar el umbral de posibilidades que cada sociedad imprime a sus acuerdos intergeneracionales. En este sentido, la institucionalidad previsional que se da a sí misma cada sociedad conlleva un acuerdo intergeneracional cuyas implicancias políticas y económicas son más explícitas, de modo que la materialización de conceptos previsionales - salud, ahorro y jubilación - tiene impacto directo en la calidad de vida de los habitantes de una comunidad. Los registros de la Historia Económica y Social evidencian ese parteaguas, y por lo mismo, de no ser desanudados, los nodos críticos de los modelos previsionales se convierten en lastres y perjuicios que eventualmente pueden transmitirse a las generaciones venideras.

En términos amplios, nos interesa conocer las falencias de los sistemas de pensiones implementados en Chile en dos momentos disímiles. Para resolver tal dilema se hace necesario responder la siguiente pregunta: ¿Qué problemas presentaban los sistemas previsionales en Chile en 1965 y 2015, cuando reflejaban un sistema previsional colectivo y otro de capitalización individual, respectivamente?

Indagar estas cuestiones podría ser un aporte interesante a la búsqueda de un moderno sistema de previsión, en la medida que no dé espacio a ninguna idealización, y que, a nuestro juicio, permita escapar de aproximaciones maniqueas en torno al rol del Estado y del Mercado. Por ello, esperamos que la identificación de sus problemas pueda aportar desde la historiografía económica y social a candentes debates actuales.

A partir de la pregunta planteada hemos elaborado una respuesta tentativa, que contempla que tanto el sistema previsional chileno de reparto, como el de capitalización individual, presentaban serios problemas, que fueron percibidos en su momento por variadas miradas y sectores. Estos problemas, sintetizados principalmente en carencias de cobertura y bajos montos de pensiones, que están al centro de un sistema previsional, dismantelan un relato recurrente de infalibilidad, en momentos que se habla de una reforma de éstos.

En ese sentido, consideramos que la implementación sucesiva de estos dos modelos previsionales no logró resolver con éxito las exigencias que un sistema de seguridad social debiese contener: ofrecer pensiones suficientes a la gran mayoría de los ciudadanos, y permanentemente planearon sobre ellos amenazas de viabilidad y auto sostenimiento.

Para comprender el desarrollo de políticas previsionales durante el siglo XX, adoptamos la interpretación de Carmelo Mesa-Lago, quien, dentro de su línea investigativa dedicada a estudiar la región latinoamericana a partir de un encuadre político-económico, analizó las distintas problemáticas que afectan la región, con particular atención, en su libro *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. En dicho volumen, dedica un capítulo específico al caso de Chile, en donde caracteriza la historia de la Seguridad Social en cuatro fases consecutivas, vinculadas, por un lado, al proyecto país que levanta cada facción política instalada en el gobierno; y por otro, dependiendo de la disponibilidad fiscal que existía en cada época. De este modo, distingue cuatro fases principales: 1810-1910, primera

etapa de la república; 1911-1923, etapa del parlamentarismo; 1924-1938, etapa de legislación reformista para programas sociales; y 1938-195, etapa de gobiernos radicales y ampliación de cobertura de seguridad social. Para efectos de nuestro trabajo, y continuando la lógica interpretativa de Mesa-Lago, consideramos conveniente actualizar esta parcelación, añadiendo una quinta y sexta fase. La quinta fase, comprendida entre 1952 y 1982, se encontraría definida por la vigencia del Sistema de Cajas Previsionales; y la sexta etapa se abre con la puesta en funcionamiento del Sistema de Capitalización Individual inaugurado desde 1982 a la fecha, y que, al momento de escribir esta tesis, se encuentra vigente, no obstante, atravesando una profunda crisis de legitimidad.

Mesa-Lago analiza con mayor atención la dinámica de las políticas previsionales durante el siglo XX, y de toda la evidencia que levanta para el período 1950-1970, es posible colegir una tendencia en la cual el Estado asume progresivamente las funciones previsionales, que desde la segunda fase del modelo propuesto, 1911-1923, y con mayor precisión, desde el último tercio del siglo XIX, habían sido ejercidas por instituciones privadas de la esfera civil destinadas a cubrir necesidades de previsión y socorro, como fueron en su momento las mutuales artesanales.

Si bien Mesa-Lago no caracteriza específicamente el caso chileno, su visión evolutiva a través de las fases que expone en su reflexión, permite una perspectiva histórica en tanto permite que cada etapa sea contextualizada y posibilita explorar tres aspectos previsionales fundamentales, como la cobertura, la financiación del sistema y los montos entregados a los pensionados.

Dicho lo anterior, el informe está dividido en una descripción de los análisis que se realizan de la cobertura y las tasas de reemplazo en ambos sistemas, luego de explicar la relevancia de ambos rasgos dentro del fenómeno previsional. Posteriormente, un apartado muestra las propuestas surgidas de dichos diagnósticos, de forma somera y resumida, y se finaliza con una dimensión comparativa que permite tensar ambos momentos.

Capítulo 1: Cobertura en ambos sistemas

La cobertura y su importancia

La cobertura es una dinámica relevante para la seguridad económica y el bienestar, en especial para los grupos de mayor vulnerabilidad económica⁶. Según señalaba Alberto Arenas en el año 2000 -quien fue ministro de hacienda durante la realización del Informe Bravo⁷- diversos estudios sobre pobreza han permitido concluir que la baja cobertura de los sistemas de pensiones es una de las causas de la perpetuación de la pobreza en la población de menores ingresos. Por ello, la ampliación

⁶ Arenas, Alberto. *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000). p.5

⁷ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe Final*. (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.171.

de la cobertura previsional es una importante herramienta de disminución de pobreza y aumento del bienestar social⁸. A su vez, la importancia de la cobertura se encuentra engarzada a la capacidad de un Estado para cumplir las funciones asistenciales comprometidas a la sociedad. Sus fundamentos pueden encontrarse en el Contrato Social rousseauiano implícito en las democracias liberales, como en el otro extremo, en el principio de subsidiariedad del Estado, que desde otra perspectiva también busca cimentar las mejores condiciones para el desarrollo y progreso para la población.

Aunque el criterio de cobertura no es criterio suficiente por sí mismo para evaluar el desempeño de un sistema previsional, es imprescindible que la tasa de adscripción/prestaciones a dicho modelo sea representativa para verificar la legitimidad, funcionamiento y proyección de este.

La cobertura en el sistema de cajas previsionales (1965)

El informe Prat fue claro en señalar que esta fue una de las falencias que lastró al Sistema de Cajas Previsionales. Aunque no se hallaron cifras precisas para la época sobre el ratio de cobertura, el Informe Prat estimó que “Un 25,8% de los trabajadores que componen el estrato de trabajo nacional, no están protegidos por los actuales sistemas de Seguridad Social”⁹, porcentaje que -inserto en un cuadro mayor- llevó a la Comisión Prat a señalar que la Seguridad Social chilena no era integral, en tanto dejaba al margen a 560.000 activos independientes, 140.000 activos dependientes familiares y 50.000 empleadores¹⁰. Pese a que este sistema previsional estaba dispuesto responder a las demandas de seguridad, previsión y jubilación de cada gremio o sector de la población que contara con afiliación a uno de estos organismos, esta descuidada relegación significó que estos grupos configurasen una gran masa de población laboral que financiaba la previsión de los demás, pero no recibía nada del sistema. Este grupo (artesanos, pescadores, vendedores ambulantes, oficios varios, comerciantes, agricultores, empresarios, profesionales, artistas) incluye sectores muy modestos, que muchas veces desarrollan una actividad superior a los grupos asalariados que tienen protección legal, horario de trabajo, vacaciones, etc”¹¹.

Sobre la extensión y la profundidad de la cobertura del Sistema de Cajas Previsionales, el Informe Prat dedicó un subcapítulo a cada una de estas específicas problemáticas -*Informe II: Población protegida por la Seguridad Social de Chile. Alcances de la protección*-. El Anexo 2 (reconstruido), da cuenta de los grupos laborales que se encontraba afiliados a estos organismos de carácter gremial o corporativo que constituían las Cajas de Previsión. Además, detalla su balance presupuestario conforme a sus ingresos y egresos hacia 1959.

⁸ Arenas, Alberto. *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000). p.5.

⁹ Comisión de la Reforma de la Seguridad Social. *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1964. *Introducción*. p.50

¹⁰ Ibid. Pp. XII.

¹¹ Ibidem. P.XII

Dentro de las conclusiones más destacables desprendidas de la evidencia cuantitativa levantada por la Comisión Prat en lo concerniente a la materia de cobertura, se insiste en que “La Seguridad Social chilena no es igualitaria. Existen más de 100 grupos diferenciados, que hacen del chileno uno de los sistemas discriminatorios más pronunciados, creando grupos privilegiados de la previsión y grupos menesterosos de previsión”¹². En segunda instancia, se hacía presente que, a consecuencia de la multiplicidad de organismos de previsión social, y aunque la superficie adquiriría una importante amplitud, “La población económicamente activa al iniciar este año de 1959, alcanzaría a 2.722.629, o sea, al 36,87% de la población total del país”, y que “En el grupo que comprende el estrato “trabajo” se admiten dos grandes divisiones: las personas “ocupadas” y las personas “desocupadas”¹³. En tercer lugar, cabe observar que los servicios que proporcionaban las Cajas de Previsión no solamente abordaban la problemática de las pensiones jubilatorias, sino que, además, se ocupaban en colaborar con instituciones privadas y públicas en todas las eventuales contingencias de los afiliados. De lo anterior, se desprende que las Cajas de Previsión contaban con balances específicos, que permitían observar sus desempeños disímiles.

En cuanto a los grupos laborales registrados dentro de la red de cajas y entidades privadas, el informe Prat señalaba tres grandes categorías: Trabajadores manuales del sector privado, Empleados Públicos y Empleados particulares. Esto no inhabilita el uso de otras fórmulas que distinguen entre *white-collars*, *blue-collars workers* y *civil servants* –trabajadores profesionales, trabajadores de labor y funcionarios públicos respectivamente. Al examinar con mayor atención el detalle de las distintas entidades que componían la red previsional del Sistema de Reparto hacia 1959, es posible distinguir los distintos rubros integrados que contaban con sus propios organismos previsionales. Asimismo, el trabajo de la comisión elaboró un exhaustivo examen sobre los sectores económicamente activos, lo que permitió establecer las siguientes categorías, calcular sus porcentajes de participación y especificar el tipo de ayuda que les asistía según la legislación vigente:

Asalariados, es decir, “aquellas personas que trabajan para empleadores públicos o privados y que perciben una remuneración en forma de salario, sueldo, comisiones, propinas, pago a destajo o pago en especie” representaban el 68,65% de la población activa, o sea, en la actualidad llegarían a 1.869.084. Tradicionalmente la protección de la Seguridad Social chilena ha puesto énfasis en la protección de este grupo, existiendo la sensación – absurda por cierto – de que solo a él le asistía el derecho de la Seguridad Social [...]”¹⁴“Debe señalarse que, en profundidad, la protección de esta categoría comprende diversas formas de la medicina social (enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez), de los seguros sociales (desempleo, supervivencia, muerte) y de los servicios sociales (retiro e indemnizaciones por años de servicio), pero que esta

¹² Comisión de la Reforma de la Seguridad Social. *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1964. *Introducción*. Pp. XII

¹³ *Ibid.* Pp. 47

¹⁴ *Ibidem.* p.47

protección es desigual según los sectores, público y privado, y los estamentos (bancarios, empleados particulares, funcionarios, fuerzas armadas, trabajadores manuales, etc.). De este modo, existían grupos privilegiados en materia de seguridad social dentro del mismo estrato y la misma categoría ocupacional”¹⁵.

Trabajadores independientes, o “Los trabajadores por cuenta propia, es decir, “aquellas personas que explotan a una empresa económicamente propia; que trabajan independientemente en una profesión u oficios percibiendo utilidades u honorarios; que explotan una empresa agrícola propia o arrendada (por dinero o en aparcería) o que trabajan en su domicilio sin ocupar asalariados en sus empresas” representan el 20,60% de la población activa, o sea que en la actualidad llegarían a 560.862.[...] Respecto a esta rama, la asistencia del sistema previsional sólo considera a un número reducido de ellos y de naturaleza disímil. Este grupo también lo incorporan periodistas independientes, los abogados que se acogen voluntariamente al régimen de previsión existente en la Caja de Empleados Públicos y Periodistas y aquellas personas que habiendo tenido la calidad de asalariados han podido continuar como imponentes voluntarios de su respectiva institución. Puede también asimilarse a este tipo la previsión inconexa de los parlamentarios”¹⁶. No obstante, pese a las disposiciones legales que asisten a sector obrero, - y que las últimas cifras recabadas estiman en una superficie de 52.644 para 1957 - se deja constancia de que “existen numerosos oficios realizados por trabajadores por cuenta propia tales como areneros, artistas de variedades, floristas, lustradores de zapatos, modistas, pescadores, repartidores de pan y leche, vendedores de periódicos y frutas, etc., que en la actualidad no están protegidos, prácticamente, por ninguna Institución de previsión social, a pesar de las disposiciones legales,”¹⁷

Trabajadores familiares o domésticos, es decir, “aquellas personas que realizan, con o sin remuneración, un mínimo dado de trabajo (por lo menos un tercio de la jornada normal) en una empresa económica de otro miembro de su familia”, generalmente del jefe económico del hogar, representan el 5,05% de la población económicamente activa, o sea que, en la actualidad, llegarían a 137.493. Este grupo no está protegido, como componente de la población económicamente activa, por la actual legislación previsional chilena [...]”¹⁸. En este grupo, se incluye la porción femenina de la población - amas de casa -, y aunque su incipiente participación en el mercado laboral hacia 1950 implicó se le considerase como parte del sector económicamente activo, su vinculación, en tanto tendencia social y económica, a las labores hogareñas, dentro de

¹⁵ Comisión de la Reforma de la Seguridad Social. *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1964. *Introducción*. p. 48

¹⁶ *Ibidem*. p. 48

¹⁷ *Ibidem*. p. 48

¹⁸ *Ibid.* p.49

las normativas previsionales presentan el estatus de beneficiaria indirecta del jefe de familia. Status que le permite acceder a beneficios de la Seguridad Social y Salud.

Los empleadores, es decir “aquellas personas que dirigen su propia empresa económica o que ejercen por su propia cuenta una profesión u oficio y que emplean en relación con sus actividades uno o más trabajadores asalariados”, representan el 2,05% de la población activa, es decir, alcanzan en la actualidad 55.814 y tampoco han sido considerados por la legislación vigente en su calidad de miembros de la población económicamente activa del país, a pesar de la existencia del “salario patronal” en algunas disposiciones económicas¹⁹. Sin duda, esta categoría de la población corresponde a una de las porciones, sino la más reducida, cuya existencia social en este período podría denotar la baja capacidad de ahorro, y por ello crédito, del que podían disponer el grueso de la población para iniciar actividades económicas independientes rentables y permanentes, con capacidad de contratar recursos humanos.

Las *personas desocupadas* – incluso las que buscan trabajo por primera vez – cuyo número como se comprende, es esencialmente cambiante, y representaban en ese momento el 3,65% de la población activa, o sea, que en ese momento llegaban a 99.376. Este grupo era considerado por la legislación vigente como protegido por la Seguridad Social²⁰. Si bien, las *personas desocupadas* o cesantes no forman en estricto rigor parte de la esfera productiva, si son parte de la esfera económica, y se entiende que la situación de desocupación es transitoria, y por lo tanto, la cobertura de aquella incidencia es subsidiada mediante la percepción de un “auxilio de cesantía”. Por último, cabe mencionar la categoría de *campesino*. Debido a su estatus escindido de un régimen laboral asalariado y carente de organización, la legislación vigente en ese momento, por defecto lo enmarcaba dentro de *Trabajadores familiares y domésticos*; en tanto que, a su vez, contenía el trabajo infantil y femenino típico de un entorno agrario rural, desfasado muchas veces de las normativas económico- sociales urbanas y que comenzaba desde edades tempranas.

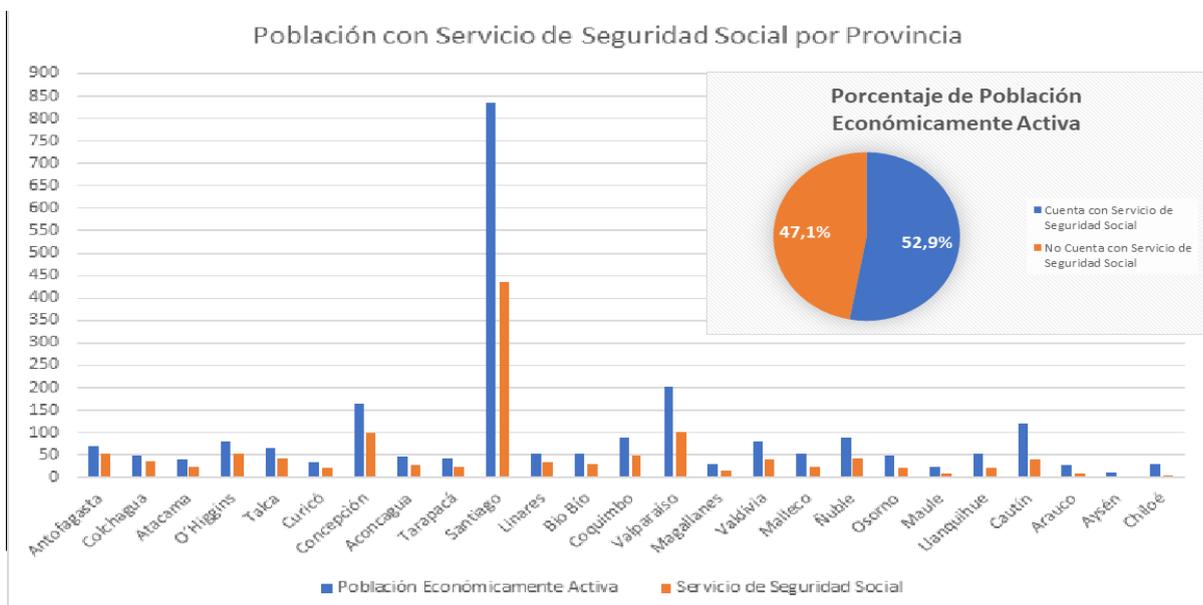
En un balance general sobre la cobertura de la Previsión Social hacia 1959, puede decirse que un análisis de las personas protegidas en el estrato de trabajo muestra que, de una población total de activos que alcanzaba al 31 de diciembre de 1958 a 2.722.629 personas, sólo se encontraban protegidos por una o más formas de la Seguridad Social – en su calidad de tales– 2.021.104 personas [74,2%] incluyendo aquellos cuya protección es insuficiente, como se verá cuando esta sea analizada en relación a su profundidad, no encontrándose protegidas 701.525 personas [25,8%]²¹.

¹⁹ Comisión de la Reforma de la Seguridad Social. *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1964. *Introducción*. p. 49

²⁰ *Ibidem*. Pp. 49

²¹ *Ibidem*. Pp. 50

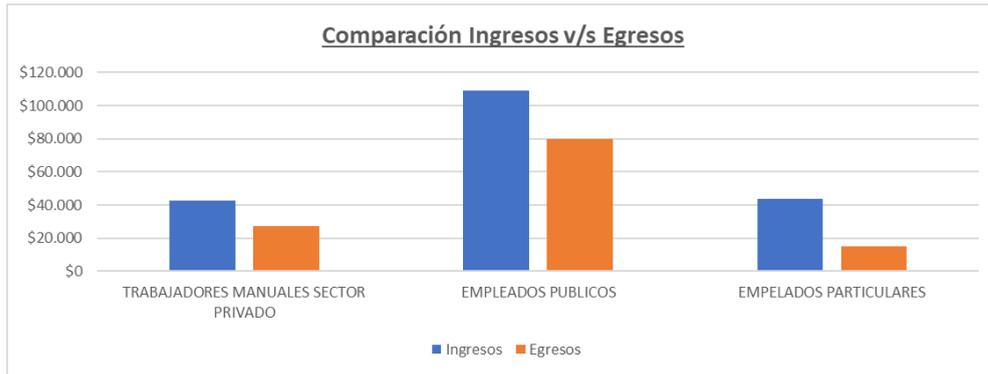
Sobre las categorías sociales que no constituían o no fueron consideradas parte de la población económicamente activa, están por ejemplo “el grupo de “dependientes” [que] se encuentra formado por los trabajadores familiares, remunerados o no; los menores de 12 años; las personas dedicadas exclusivamente a quehaceres del hogar; los estudiantes, y los niños y ancianos no considerados en los otros grupos. Siguiendo el método de proyección adoptado, se determinó que este grupo alcanzaría, al iniciarse el año 1959, a 4.647.743 personas, lo que representa el 62,94% de la población total del país”²². Para el caso de los pensionados, que hacia 1952 alcanzaba a 46.122 personas protegidas contra todas las contingencias previstas, la misma comisión rectificó dicha cifra censada, actualizando la proyección y estimando que a la fecha [1959] los pensionados chilenos no podían ser menos de 120.000²³. Dicha diferencia en los datos censados se explicaría como consecuencia de las circunstancias de precariedad económica o pérdida de poder adquisitivo que traía aparejado el cese de la vida laboral activa.



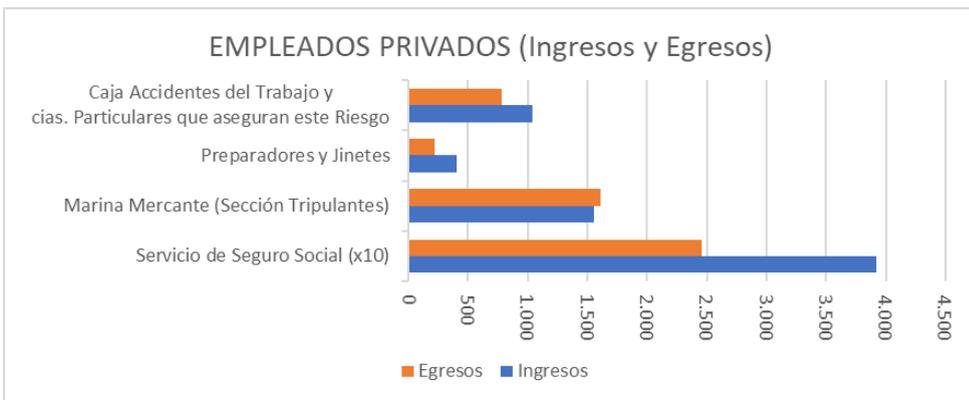
Cuadro I. En miles de habitantes. Gráficos efectuados en base a datos de Carmelo Mesa Lago en Anexo 1.

²² Comisión de la Reforma de la Seguridad Social. *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1964. *Introducción*. Pp. 51

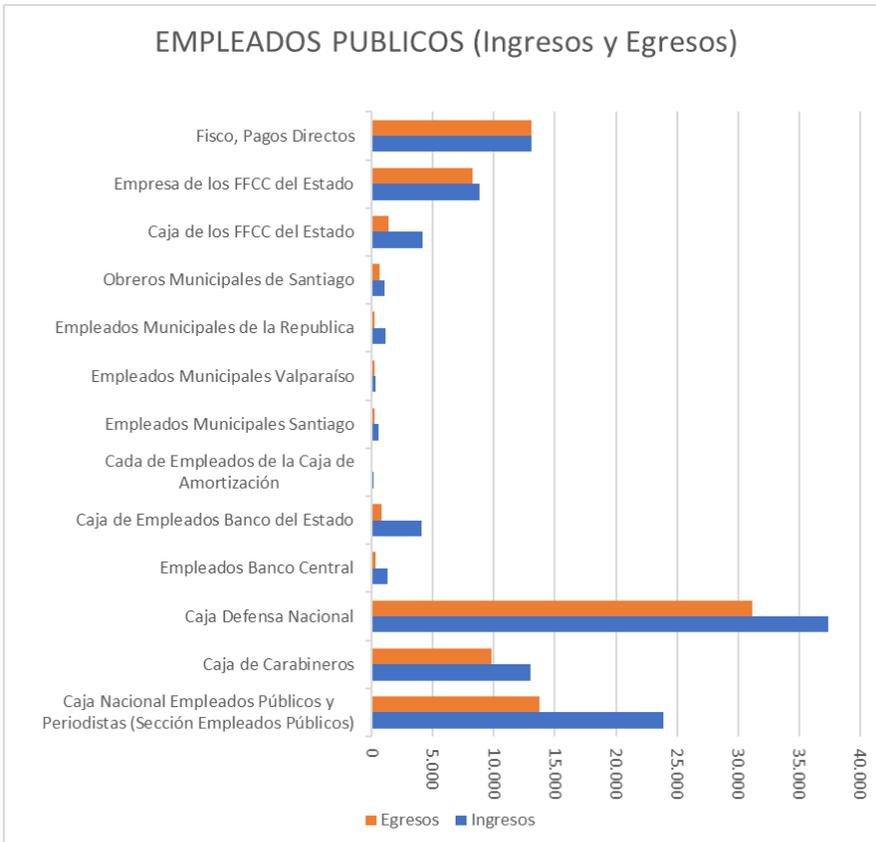
²³ *Ibid.* Pp. 59



Cuadro II.



Cuadro III



Cuadro IV. En miles de Escudos, año 1959. Gráficos reconstruidos a partir de Cuadro II de *Anexo Informe Prat*. Ver Anexo.

En el cuadro I es evidente la diferencia en la desproporción por concepto de cobertura a nivel provincial y regional hacia 1959. La concentración de recursos en las ciudades Santiago, Valparaíso y Concepción, si bien, puede explicarse por la concentración de la población total en estas tres urbes a nivel nacional y las necesidades a cubrir, es claro que para las regiones sigue una tendencia de cobertura similar, según la cual, la cantidad de población que cuenta con servicios de seguridad social es levemente mayor que aquella que no cuenta. Otra dimensión que da cuenta de cómo se distribuían los recursos de la previsión social, es el cuadro II, en el cual por categoría laboral - empleados públicos, empleados del sector privado y trabajadores independientes - tanto los ingresos de recurso como su utilización varía notablemente, en tanto es el sector público la rama que más percibe y utiliza recursos del sistema previsional. En los gráficos III y VI, se detallan los sectores económicos que se enmarcan dentro de las categorías mencionadas. Dentro de los datos a destacar, dentro de la categoría de Trabajadores del sector público es la preeminencia de gastos de las FFAA, Carabineros de Chile y Empleados Públicos. Por otro lado, en cuanto a los Trabajadores del Sector Privado, en la misma glosa, se observa una preeminencia de funcionarios de la Seguridad Social y la Marina Mercante. De lo anterior se desprende que para esta época el peso que tienen los funcionarios y burócratas dentro del Estado y el sector privado es mayor por concepto de gasto social que lo que corresponde a aquellos pertenecientes a otros oficios y ramas de la economía.

La cobertura en el sistema de capitalización individual (2015)

El informe Bravo dedica un acápite a la cobertura del sistema, señalando que se puede referir a dos connotaciones: riesgos cubiertos respecto a las problemáticas económicas que pueden traer - en el caso de un sistema previsional -, las condiciones de vejez, invalidez y sobrevivencia, y por otro lado, se refiere a la capacidad de afiliación del sistema, y el mantener contribuyendo a la población en edad laboral, cuyo objetivo es mantener un ingreso que no empobrezca al afiliado ni deteriore el nivel de vida acostumbrado. Esta última acepción es la que trataremos, primeramente, al constituir una de las premisas de este trabajo: la preocupación por los sistemas previsionales. Ya que representan un agente transformador de la vida de los habitantes de un Estado, ya sea de forma negativa, como la que se tiene del actual sistema²⁴ o positiva, que es cuando se cumplen los estándares esperados.

Para resolver la cuestión planteada, el informe vuelve a dividir en dos la medición de la cobertura: Medición mediante afiliación y cotización de la población activa en un rango temporal y de manera dinámica, definiéndose como la proporción de cotizaciones que un afiliado realiza durante toda su vida en edad de trabajar²⁵.

²⁴Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.81

²⁵ *ibídem*, p.83

Para indagar en estas dimensiones la comisión Bravo utilizó datos extraídos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), en un rango que abarca veinte años, desde 1992 a la de 2013, la más cercana a su época de publicación.

El diagnóstico entregado por el informe de 2015 arroja un importante déficit en esta dimensión sea cual sea el tipo o especificación de las antes señaladas, sin embargo, destaca el hecho de que la cobertura fue aumentando entre las encuestas de 1992 y 2013, con un aumento de 7% en la cobertura de cotizantes activos sobre la fuerza de trabajo, y de un 8% sobre la población total de ocupados. Según esta medición, la cobertura del sistema respecto a la población económicamente activa representa un 65% y un 69,3% de los ocupados²⁶, dejando un importante porcentaje del 35% de la población económicamente activa fuera del sistema y un 30% de los ocupados sin cobertura. Estas cifras son matizadas en la publicación con la consignación de que, en este ámbito, el sistema chileno es uno de la mayor eficiencia en el subcontinente junto a los de Costa Rica y Uruguay²⁷, países que, en conjunto con Chile, lideran las clasificaciones macroeconómicas regionales de estas últimas décadas.

La comisión en sus propuestas consideró, en base a estos datos, que la cobertura era insuficiente, por lo que, a través de una propuesta explicada en acápite siguientes, formuló la necesidad de que esta dimensión alcanzara un 80% de la población, para lo cual propuso aumentar el pilar solidario de las pensiones nacionales, que actualmente sólo aplica para el 60% más vulnerable en materia de pensiones. Esto sin embargo, no implica retornar a un sistema de reparto, al cual la comisión se opuso de forma concreta y terminante²⁸.

Por otro lado, el informe destacó que los trabajadores independientes, un 12,6% de los individuos que se mantienen ocupados en 2013, poseen importantes falencias de cobertura, ya que la obligatoriedad de cotizaciones sólo se estipuló con la reforma de 2008, la que buscaba que en 2016 esta normativa llegara a la totalidad de este tipo de trabajadores²⁹. Esto lleva a concluir -y así consigna el informe también- que el gran peso del sistema previsional corresponde a los trabajadores dependientes o asalariados, que a su vez, son propensos a una eventual informalidad laboral³⁰.

En la medición de este informe apareció además una importante distinción entre sexos, la que en correspondencia con su contemporaneidad, subsana una falta de visión de los informes de mediados del siglo XX, que no consideraban las inequidades de género como un factor de solución urgente, dada la inconsistente incorporación de la mujer al campo laboral, y el posterior aumento explosivo de mujeres como jefas de hogar ocurrido en Chile desde principios de 1990 a la fecha, en especial en los hogares

²⁶ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.83

²⁷ *ibídem*, p.83

²⁸ *ibídem*, p.108

²⁹ *ibídem*, p.116

³⁰ *ibídem*, p.131.

de mayor vulnerabilidad socioeconómica³¹. La aparición de la mujer como gran factor del mercado laboral nacional estimuló al Informe Bravo a proponer, dada su calidad como comisión reformadora, una serie de mecanismos para remediar la prolongada inequidad del sistema, y dar mayores prestaciones, como, por ejemplo, mejorar la cobertura previsional de las mujeres dedicadas al cuidado de adultos mayores dependientes³², ya que son ellas quienes desempeñan esas labores de forma convencional.

Por último, la comisión asesora de 2015 hizo una subdivisión de acápite que dedicó un espacio referido a la cobertura en personas mayores de 65 años, las que ya utilizan el sistema y no pertenecen de manera formal a la población en edad laboral³³.

Explicadas las variables y distinciones que hace la comisión de 2015 respecto al sistema que rige actualmente el espectro previsional chileno, se puede concluir que respecto a las personas en edad laboral, había un 35% de los habitantes sin cobertura en el sistema, y cuyas densidades de cotización no superan el 50% para el total de la población afiliada, con una distribución muy desigual, en la cual la mitad de los afiliados no posee densidades de cotizaciones mayores a un 40% y un 25% de la población registra una densidad de cotizaciones igual o menor a 11,5%. Con las mujeres mostrando una densidad menor, representada en que la mitad de la población femenina afiliada tiene una densidad menor a un 25,7%.

Se considera que la mayor parte de las veces, estas densidades responden a los períodos sin empleo, sin embargo, el mismo informe señala la existencia de una alta evasión previsional y laboral, que llega a aproximadamente al 18% en su conjunto³⁴, pese a la existencia de un Ahorro Previsional Voluntario (APV) y Subsidio al Empleo Joven (SEJ), medidas de carácter no contributivo que sobreviven de forma muy escasa en el modelo privado de seguridad social y que muestran un muy corto alcance, con números inferiores a un 5% del grupo poblacional descrito³⁵.

Respecto a los afiliados en edad de retiro, se señala que, en 2013, un 84,5% de los adultos mayores reciben algún tipo de pensión, sin especificar su tipo, con una cobertura femenina menor en un punto porcentual respecto a la población masculina. A su vez, en este universo de pensiones, el 70% responden a las de vejez, que son las de mayor relevancia para este trabajo, seguidas por un 12,5% que corresponden a pensiones de viudez o sobrevivencia y un 2,5% que pertenecen a la categoría de pensión de invalidez.

³¹ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015), pp. 71-72.

³² *Ídem*, p.244

³³ *Ídem*, p.85

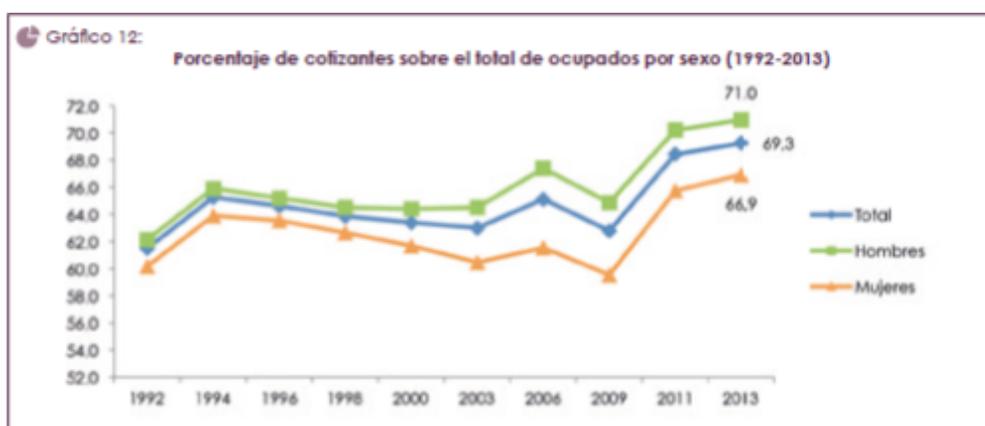
³⁴ *Ídem*, p.85

³⁵ *Ídem*, p.85

Pese a que el informe fue realizado en un periodo de estancamiento del sostenido crecimiento de cobertura ocurrido entre los años 2011 y 2013, describe que entre 2006 y 2009 hubo un visible aumento de cobertura, la que llegó al último año mencionado al antes señalado 84% del grupo etario estudiado. Este aumento posee su raíz en la creación de la Pensión Básica Solidaria, implementada con la reforma de pensiones del primer gobierno de Michelle Bachelet y que terminó cubriendo a un 30% de los afiliados mayores de 65 años, y benefició al 36,3% de las mujeres y al 22,3% de los hombres. Esta situación trajo consigo un aumento de un 11% en la existencia de pensiones no contributivas en un cuatrienio, correspondiente al periodo 2006-2009, con un aumento porcentual de un 13% en el caso de las mujeres, para alcanzar un 36,3% en el año 2013³⁶.

Pese a estas cifras que denotan ciertas soluciones críticas del sistema, la comisión no dudó en cuestionar errores de inclusión o exclusión en este pilar solidario, por lo que sugirió que la focalización de estos datos se hiciera de forma periódica, y no con la intermitencia que se había realizado hasta la fecha, ya que se deja constancia que sólo se realizó este ejercicio en el año 2012.

Explicada la forma de medición de la cobertura por parte de la comisión de 2015 y sus distinciones, presentamos a continuación los siguientes datos, extraídos del Informe final de ésta: El primero nos muestra un rango de veintinueve años en el que rigió el sistema previsional de capitalización individual y el porcentaje de cotizantes sobre la población ocupada, con la ya descrita variable de sexo que incluye este informe respecto al de 1965.



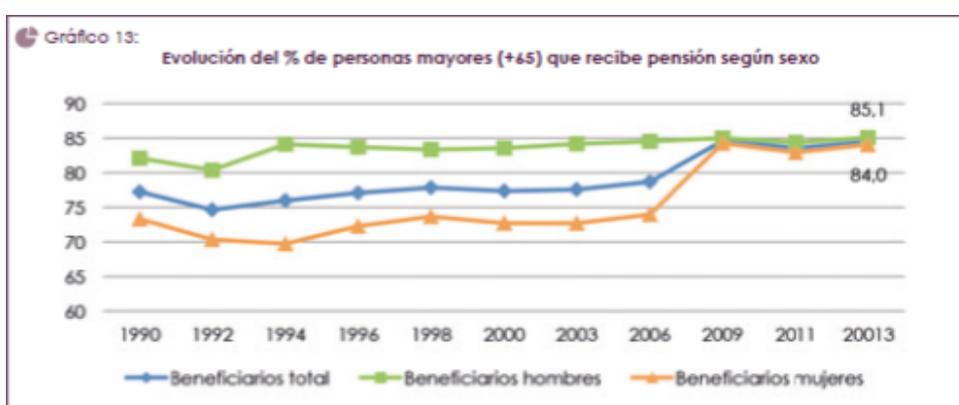
Cuadro V. Fuente: Informe Final de la Comisión Asesora presidencial sobre la reforma de pensiones, 2015.

Con diez años de aplicación, el sistema de capitalización individual alcanzó un 61% de cobertura sobre la población activa, mientras que un año antes de su vigésimo aniversario, alcanzó un 63%. El sistema actual de pensiones, en su décimo año regía en un Chile de 13.348.401 habitantes y que poseía una población activa de 5.331.182

³⁶ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015), p.85

personas según el Banco Mundial, lo que equivale a un 39,9% de la población de ese año. En 2001 la población activa era un 41,7% del total nacional, ya que constaba de 6.316.344 personas, mientras la población de Chile, censada al año siguiente era de 15.116.435 habitantes. Esta situación es la que explica entonces, que los grandes cambios en cobertura en el sistema actual se han buscado ejercer con la introducción de mecanismos estatales, una de las grandes propuestas del informe Bravo y que como se mencionó con anterioridad han funcionado de mejor forma con el grupo etario ya en edad de jubilación y de sexo femenino³⁷.

El siguiente cuadro, también extraído del informe final de la Comisión de 2015 representa la evolución de la cobertura en la población pensionada, mayor a 65 años, en un rango de veintitrés años, lo que nos permite tener una visión con mayor claridad de la segunda acepción de la cobertura para el informe estudiado de data más reciente:



Cuadro VI. Fuente: Informe Final de la Comisión Asesora presidencial sobre la reforma de pensiones, 2015.

Finalmente, se puede concluir que, al ser una dimensión fundamental de todo sistema previsional, se precisa seguir mejorando la cobertura del actual sistema, pese a su buen rendimiento comparado con otras naciones de América Latina, y la forma de mayor consenso es aumentar el aporte estatal al sistema, justamente creado para deshacerse del financiamiento fiscal a las previsiones, dadas las características neoliberales de la política chilena de las décadas que se han sucedido desde los 1980. En este ámbito es preciso mencionar la existencia de resabios de la antigua institución, destacando el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, quienes no fueron integrados al régimen privado de las pensiones, y mantienen sus cajas de ahorro como son CAPREDENA y DIPRECA³⁸. Sin embargo, pese a la relevancia de la cobertura, a la que el informe dedica algunas páginas, esta parece cumplir un rol secundario en comparación a los bajos montos entregados por las pensiones. La principal crítica al sistema actual es precisamente que no cumplió las expectativas

³⁷ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015), p.85

³⁸ ídem p.148.

esgrimidas³⁹, y que la reforma de 2008 es el camino de solución a los problemas que podía tener esta dimensión, acrecentando la brecha de rendimiento respecto al sistema antiguo, que fue exigua en los primeros veinte años.

Dada la última mención, consideramos necesaria la inclusión de esta última tabla que abarca: cobertura, quintiles y, sobre todo, la preexistencia de resabios de otros regímenes en el sistema de AFP en 1998, los que son señalados a veces como subsistemas⁴⁰. Una situación llamativa para la comisión de 2015, polémica y que recuerda a las divergencias que poseía el sistema anterior, el que técnicamente no ha desaparecido, si no, más bien rige sólo para determinados afiliados. Hay que consignar que esta tabla se realizó 17 años antes del informe de la comisión, y en ella el quintil I conglomeraba al 20% de la población con más bajos ingresos y el quintil V al 20% de mayores ingresos. Esta tabla fue creada por Alberto Arenas, ministro de Hacienda en el año donde se realizó el informe Bravo:

Cobertura ocupacional por quintil de ingreso autónomo: 1992, 1994, 1996 y 1998 (en porcentajes)							
Sistema Previsional	Año	I	II	III	IV	V	Total
INP	1992	4,42	5,03	5,34	5,10	4,66	4,95
	1994	3,82	4,84	4,39	4,62	3,94	4,35
	1996	2,83	3,85	4,31	4,71	4,59	4,17
	1998	2,69	2,82	3,36	3,41	3,39	3,19
AFP	1992	46,67	52,13	53,65	56,43	60,49	54,51
	1994	46,80	54,41	58,18	63,03	66,35	58,88
	1996	47,73	54,83	59,25	60,05	63,76	58,00
	1998	44,02	56,73	58,94	60,84	65,52	58,50

³⁹ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.28

⁴⁰ Betancor, Andrea, "El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera" (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2020). p.11

FFAA	1992	0,51	1,12	1,31	1,17	0,77	1,01
	1994	0,25	0,72	1,14	1,62	1,81	1,20
	1996	0,20	2,07	1,87	2,59	1,51	1,76
	1998	0,31	1,15	1,66	2,52	1,59	1,57
Otro	1992	0,17	0,39	0,40	0,62	0,56	0,45
	1994	0,22	0,48	0,53	0,56	0,62	0,50
	1996	0,29	0,26	0,32	0,28	0,45	0,32
	1998	0,10	0,04	0,12	0,11	0,35	0,15
No cotiza	1992	46,06	38,88	37,28	34,27	30,46	36,64
	1994	48,91	39,55	35,76	30,17	27,17	35,04
	1996	48,62	38,59	33,93	32,00	29,25	35,38
	1998	52,70	39,08	35,69	32,85	28,86	36,35
Sin datos	1992	2,16	2,45	2,03	2,40	3,06	2,44
	1994	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,03
	1996	0,33	0,40	0,33	0,36	0,44	0,38
	1998	0,17	0,18	0,23	0,27	0,29	0,23
Total	1992	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	1994	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	1996	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	1998	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Cuadro VII. Extraído del libro “Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado”. Arenas (2000)

El cuadro expuesto, a diferencia de los mayoritarios en este acápite, no pertenece al informe Bravo, y no llega a años actuales, pero pareció importante su alusión al considerar un factor que no se daba en la Comisión Prat: el sistema actual posee algunos

resabios del antiguo y además de eso, muestra fuerte persistencia de grupos sin cobertura.

La presencia de un sistema diferenciado y similar al anterior, aplicado solamente a las Fuerzas Armadas y de Orden es objeto de polémica y contradicciones, que la comisión de 2015 busca modificar en pos de la igualdad⁴¹. Además, muestra la persistencia de pensiones adscritas al Instituto de Normalización Previsional, que corresponden a personas que no se cambiaron de sistema, y que edad, han ido reduciéndose: De forma somera el cuadro explica que los afiliados a las AFP en 1998 son mayoritarios, que los uniformados corresponden a un 1,57% de este universo, que han ido disminuyendo los problemas de consecución de datos, que un 3,19% correspondía a antiguos afiliados a las cajas previsionales y que había un porcentaje correspondiente a un 36,35% que no cotizaba. Esto muestra las principales características del sistema de capitalización individual, en que además de la lenta velocidad de cobertura, se observa que los quintiles de menores ingresos son los que menos crecieron bajo el régimen de AFP

Tasa de reemplazo en ambos sistemas

La tasa de reemplazo y su importancia

La tasa de reemplazo representa una de las principales funciones de un sistema previsional y en 2015 fue pesquisada a través de los datos que entregaba la Subsecretaría de Previsión Social en diciembre de 2014.

Una conceptualización de ella se refiere a la proporción de los beneficios de las pensiones respecto a los ingresos mensuales de los trabajadores⁴². Es decir, son una medición de la capacidad del sistema previsional de un país determinado de reemplazar los ingresos de una vida laboral activa a través de las pensiones, por lo que un porcentaje bajo se traduce en una disminución sustancial de los ingresos del afiliado, trayendo consigo problemas de pobreza. Unas tasas de reemplazo eficientes requieren montos mayores de pensiones y unas menores devalúan los niveles de bienestar⁴³. Los montos de las pensiones, cuya suficiencia se conoce con este concepto, son una de las grandes preocupaciones en los análisis de los sistemas de previsión y de montos reducidos emanan las grandes críticas que se generan hacia ellos⁴⁴.

⁴¹Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.145

⁴²Sociedad de Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Santiago de Chile Limitada. *Hacia la determinación de una tasa de reemplazo en Chile*, (Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social, 2014) p.5

⁴³ ibídem. p.5

⁴⁴Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.86

**Sueldo Vital*: "La idea de sueldo vital era un monto adecuado que satisficiera las necesidades básicas de un trabajador empleado: alimentación, vestuario, habitación y también las que requieren su integral subsistencia." *Estadísticas de Chile en el siglo XX*. INE, Santiago, Chile.1999

Para calcular la tasa de reemplazo se utilizan distintas metodologías, lo que da riqueza al debate previsional, pero por sus tecnicismos aleja la discusión de quienes son los principales involucrados, por lo que una medida generalizada en la década pasada era comparar los montos respecto al consumo.

La tasa de reemplazo en el sistema de cajas previsionales (1965)

Sobre el índice de Tasa de reemplazo del Sistema de Cajas Previsionales, el Informe Prat hace referencia a ésta mediante una fórmula de la época que era el *Sueldo Vital**. La pérdida del poder adquisitivo por parte de quienes finalizan su vida laboral no es desconocida y esta involucra aristas que superan lo estrictamente económico, debido a que dicha incidencia conlleva a cambios de patrones de consumo o en el estatus social. Si atendemos al carácter desigual del Sistema de Cajas Previsionales y a los servicios y beneficios a los que cada sector social afiliado en particular podía acceder, este no sólo expresaba diversas densidades de cotizaciones, sino también reflejaba la dispar capacidad de presión institucional que cada gremio podía ejercer para adquirir mejores servicios, lo que justifica el rasgo oligárquico que se atribuye a este modelo. A su vez, esto se expresaba en la tasa de reemplazo al que cada sector social podía acceder una vez que sus miembros terminaban su participación en el mundo laboral. En cualquier caso, en esta época el poder adquisitivo de todos los niveles de tasa de reemplazo padeció un flagelo común, que fue la inflación estructural.

El Informe Prat permite observar los casos específicos de la Caja de Empleados Públicos y la Caja de Periodistas. De hecho, su análisis permite llegar a conclusiones definitivas sobre el rendimiento del Sistema de Cajas Previsionales y que pueden extrapolarse al comportamiento de cajas previsionales de otros grupos ocupacionales. De este modo, señala entre las características con mayor impacto negativo, que “1- A pesar de su posición favorable dentro de la masa total de afiliados de los numerosos organismos de Seguridad Social de Chile, la gran mayoría de los pensionados de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas se ha visto afectado por la pérdida real de sus notas. 2- En una proporción muy importante, esta pérdida es de tal magnitud que ha debido dañar seria y a veces muy gravemente las condiciones de vida de los jubilados víctima de la situación. 3- La disminución en el valor de las pensiones afecta más severamente a los más antiguos jubilados, es decir, precisamente a aquellos que por su mayor edad están menos capacitados para complementar sus ingresos con su propio trabajo. 6- Frente a la grave situación de la mayoría - que va perdiendo el valor de sus rentas - existen grupos que no sólo han mantenido el primitivo poder adquisitivo de sus pensiones, sino que, además, lo han elevado. No sólo se han visto compensados de los efectos de la desvalorización monetaria, sino que han obtenido ganancias adicionales. Cabe agregar que las clases de personas con derecho a la pensión llamada “perseguidora” aumentan en número y hay posibilidad de que pronto vuelvan a incrementarse estos sectores”⁴⁵.

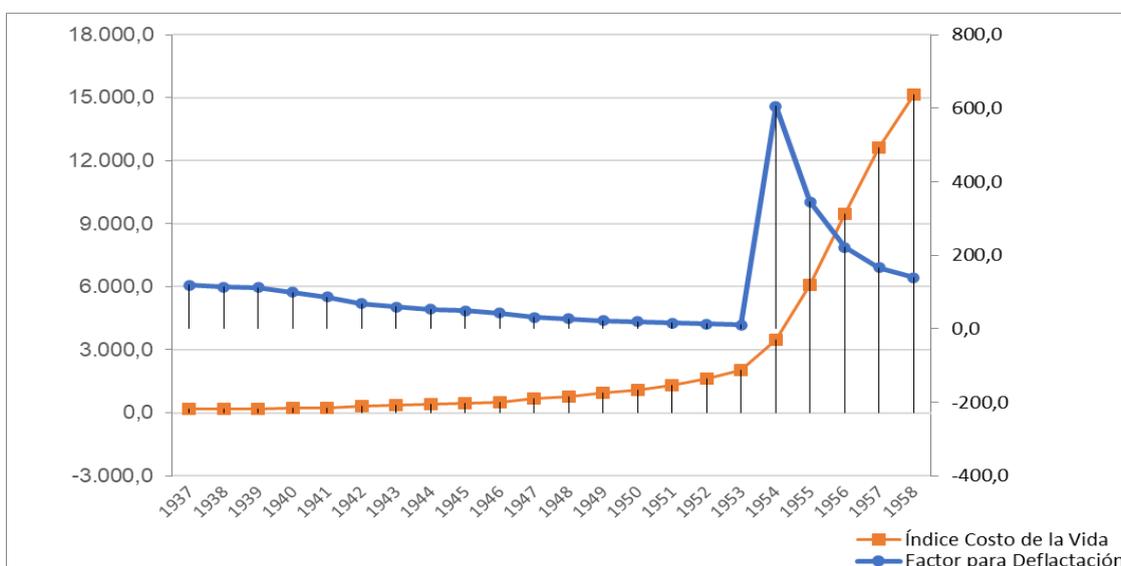
Este tipo de pensión se tornó en el más dañino para el erario fiscal, debido a que los reajustes que alimentaban las llamadas “pensiones perseguidoras” (es decir, que se

⁴⁵ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. Pp.1166

adecuaban o “persegúan” la inflación) se financiaban a partir de aquél, de modo que para 1959 y durante la década de 1960, el déficit que presentaba el sistema de pensiones obligó a financiarlas, en última instancia, con endeudamiento. Lo anterior, a su vez, agravó el ciclo inflacionario, obligó a elevar nuevamente las pensiones “no-perseguidoras” que percibían la mayoría de los jubilados y siguió presionando el erario fiscal.

Ante la pérdida de poder adquisitivo de los pensionados, las autoridades económicas usaron una estrategia de reajuste salarial para atenuar el impacto de la inflación estructural sobre los salarios y pensiones. Pero esto generó una espiral inflacionaria, que terminó afectando a la economía en su conjunto, pero se cebó con mayor fuerza sobre los pensionados, en la medida que las pensiones carecían de reajustes o estos eran menores o desfasados (según el Factor de Deflactación) respecto a la inflación acumulada anual, como aparece en el Cuadro IV y cuyos datos se desglosan en el Anexo 3.

Según este gráfico, una de las características más sobresalientes corresponde a la desproporción entre un importante incremento del costo de la vida a partir de 1950 y el rezago en la aplicación del factor de deflactación, que llevó a un aumento tardío del sueldo vital mensual de Santiago. Como resultado de esta diferencia entre la velocidad en el aumento de la inflación por un lado, y un aumento atrasado del factor de deflactación y del sueldo vital, las pensiones vieron erosionado su poder adquisitivo neto debido al sostenido aumento en el costo de la vida, dinámica que se aceleró en la década de 1950 (particularmente entre los años 1952 y 1959).



Cuadro VIII. Gráficos efectuados con base del Cuadro III en Informe Prat. *Costo de la vida en función del Sueldo Vital.* Ver Anexos

De tal modo, si en el año 1963, la ley N°15.386 dispuso la reajustabilidad anual general de las pensiones y se estableció además un régimen de jubilaciones básicas, sus modestos resultados deben entenderse a la luz de la mayoritaria precariedad en los

montos percibidos en aquella época por los jubilados. Este último aspecto contribuye a completar un cuadro básico del Sistema de Cajas Previsionales y explica sus limitaciones a la hora de proteger a cabalidad a las personas que se jubilaban.

La tasa de reemplazo en el sistema de capitalización individual (2015)

La Comisión Bravo mencionó constantemente los montos entregados por las pensiones, al ser una dimensión primordial de los sistemas previsionales. En este caso, incluyó las tasas de reemplazo del sistema en un acápite denominado “Beneficios”, inmediatamente posterior al de la cobertura, ya que consideró que poseían una ligazón incuestionable. La cobertura está fuertemente relacionada con las tasas de reemplazo a través de la densidad de cotizaciones, ya que esta es distinta en cada afiliado y determina a la larga el monto de la pensión⁴⁶.

Para trabajar esta dimensión la comisión Bravo consideró que, en un país de ingresos muy desiguales, se debía privilegiar el uso de medianas por sobre medias aritméticas, debían considerarse tramos según meses cotizados y el sexo de los afiliados.

Respecto al nivel de beneficios del sistema, una de las afirmaciones recurrentes es que las pensiones del antiguo sistema poseían montos superiores. Esto era un punto a considerar, tomando en cuenta que los pensionados del sistema AFP en 2015, se mantuvieron durante algún tiempo en el sistema anterior pero luego se cambiaron al nuevo guiándose por publicitadas promesas de aumento de beneficios o por el incentivo que representaba el menor porcentaje de cotización dentro de los salarios líquidos⁴⁷. Este punto parece remitir a la importancia de los montos de los salarios, ya que por ejemplo en los restantes miembros de la OCDE, el salario mínimo chileno en 2019 era el penúltimo y estaba a una gran distancia respecto al anterior.

Por otra parte, el género aparece como un elemento diferenciador e importante entre afiliados, destacando el caso de las mujeres cuidadoras de adultos mayores, un actor que se repite en varias ocasiones a lo largo del Informe. Según las conclusiones de la Comisión, que las mujeres posean una edad menor de jubilación, 60 años en contraparte a los 65 de los varones, es un factor directo en sus bajas pensiones, presentando en sus tablas de medianas, una mejora sustantiva cuando se aumentaba su edad de jubilación. Esto retrotrae al candente debate sobre el aumento de las edades de jubilación, considerando la fuerte transición en la composición etárea que vive Chile desde la década de 1950⁴⁸.

La primera mediana con la que trabaja el Informe Bravo se refiere a las pensiones de vejez autofinanciadas otorgadas entre los años 2007 y 2014, que eran de sólo \$37.667 y se elevaron a \$82.650 cuando se les sumó el Aporte Previsional Solidario (APS). En otro estudio, al aplicarse la distinción entre mayor y menor

⁴⁶Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.87

⁴⁷ Ruiz-Tagle, Jaime. *Hacia un nuevo paradigma en el Sistema de Pensiones chileno*, (Santiago de Chile: Instituto Igualdad, 2014). p.2

⁴⁸ ibídem p.62

densidad se concluyó que quienes poseían 35 meses de cotización -lo que equivale a 3 años aproximadamente- obtenían una mediana de \$1.534 para mujeres y \$2.522 para hombres. En cambio, quienes cuentan con más de 286 meses de cotización -lo que arroja un aproximado de 23 años- pueden autofinanciar pensiones superiores a los \$220.000. Dado su aporte, en este estudio se volvió a destacar el rol del pilar solidario, sin embargo, se observó que su aporte relativo fue mayor en los tramos de cotización menores⁴⁹.

Por otro lado, la Comisión observó que el 50% de las beneficiarias que sumaban el pilar solidario obtenían pensiones iguales o inferiores a los \$42.561, mientras que el 50% de los hombres recibía pensiones de \$112.333. Esta situación habría sido resultado de las diferentes edades de jubilación⁵⁰ ya que en la fecha del Informe las mujeres jubilaban antes, a los 60 años. Eso explica proyectar que si las mujeres pensionadas se retiraran a los 65 años y sumaran el Aporte Previsional Solidario (APS), la mitad de ellas percibiría una pensión de \$89.398, una cifra notoriamente superior a las pensiones autofinanciadas y cercana a la mediana de los hombres. En ese sentido, el Informe destacaba el aporte del Aporte Previsional Solidario, señalando que incrementaba en un 95% y en un 251% la mediana de pensiones en hombres y mujeres, respectivamente.

Posteriormente, y en una sección titulada: “Tasas de reemplazo efectivas”, el Informe insistió en que un Sistema de pensiones suficiente es el que permite distribuir el consumo a lo largo del tiempo,⁵¹ y a la vez, proteger esta capacidad de consumo de diversos eventos inesperados en la vejez. De esta manera, el informe definía el cálculo de la tasa de reemplazo como el “cuociente entre la pensión recibida y alguna medida de poder adquisitivo”⁵². El citado informe explica que como variable representativa del poder adquisitivo durante la vida laboral activa: “[...]se utiliza comúnmente el promedio del ingreso imponible durante la carrera – típicamente reportados por la OCDE y OIT - o algún período de ella. [...], considerando como medida de poder adquisitivo, el ingreso imponible promedio de los últimos 10 años antes del retiro. Durante la vida laboral, se utiliza un promedio del ingreso imponible durante la carrera, o algún período de ella, que normalmente responden a reportes de la OCDE o la OIT. Aplicado ese principio, se analizaron “las tasas de reemplazo de las pensiones del período 2007-2014 considerando como medida del poder adquisitivo el ingreso imponible de los últimos 10 años antes del retiro”⁵³.

En ese sentido, el informe fue claro en señalar que la distribución de las tasas de reemplazo era asimétrica, debido a la baja representatividad de los promedios. Por esta razón, la comisión trabajó con la siguiente tabla de medianas, subdividida en tramos de cotizaciones por meses para el período antes señalado:

⁴⁹Ruiz-Tagle, Jaime. *Hacia un nuevo paradigma en el Sistema de Pensiones chileno*, (Santiago de Chile: Instituto Igualdad, 2014). p.87

⁵⁰Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.87

⁵¹ibídem p.88

⁵²ibídem p.88

⁵³ibídem p.88

Cuadro 13: Mediana de tasa de reemplazo efectiva según tramos de meses cotizados (2007-2014)

Tramo meses cotizados	Intervalo	Pensiones Autofinanciadas			Pensiones Autofinanciadas + APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (<=25%)	[1 - 35]	4%	5%	4%	21%	128%	64%
N		20.877	11.588	32.465	20.877	11.588	32.465
Tramo medio bajo (26% - 50%)	[36 - 146]	10%	23%	13%	15%	69%	33%
N		43.449	29.493	72.942	43.449	29.493	72.942
Tramo medio alto (51% - 75%)	[147- 285]	23%	45%	33%	27%	57%	42%
N		51.797	54.435	106.232	51.797	54.435	106.232
Tramo alto (>75%)	[286 - 386]	36%	55%	46%	37%	59%	48%
N		53.819	71.963	125.782	53.819	71.963	125.782
Sin información	0 meses cotizados	7%	41%	9%	170%	53%	139%
N		369	29	398	369	29	398
Total		24%	48%	34%	31%	60%	45%
N		170.311	167.508	337.819	170.311	167.508	337.819

Cuadro IX. Fuente: Informe Final de la Comisión Asesora presidencial sobre la reforma de pensiones, 2015.

En esta situación influyen los meses cotizados (densidad previsional) que, al ser muy desiguales, generan tasas de reemplazo muy diversas⁵⁴. Los pensionados con 1 a 35 meses de cotización obtienen por ejemplo una tasa promedio de un 4%, mientras que el tramo mayor, equivalente al rango 286-386 meses de cotizaciones llega a una tasa promedio de un 46%. La aplicación del Aporte Previsional Solidario (APS), eleva la tasa total en un 45%, desde 24% a 31% en el caso de las mujeres y desde 48% a 60% en el caso de los hombres⁵⁵.

Finalmente, se señalaba que el menor incremento en la tasa de reemplazo en las mujeres se debía a que al momento de realizar la estimación de pensiones, éstas aún no poseían los requisitos para recibir el Aporte Previsional Solidario, que, si las hubiera considerado y las alcanzara sobre los 65 años, habría elevado su tasa de reemplazo desde un 13% a un 90%.

Por otro lado, y como se señaló en la introducción de este acápite, una de las particularidades que enfrentó el Informe Bravo fue que muchos beneficiarios habían iniciado su vida laboral en el sistema anterior, por lo que sus pensiones no se integraban totalmente dentro del sistema de AFP. Por esta misma circunstancia, también se hizo necesario proyectar las pensiones de las generaciones cuya vida laboral se inició tras la Reforma previsional de 1981, utilizando la tabla de medianas dividida por tramos de meses cotizados. La metodología se basó en una estimación de los ingresos laborales

⁵⁴Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.89

⁵⁵ibídem p.89

futuros, así como la participación en el mercado laboral y proyectando la historia previsional. Con ello, se obtuvieron pensiones estimadas para estos tipos de afiliados⁵⁶.

Cuadro 14: Mediana de tasas de reemplazo proyectadas según tramos de meses cotizados (2025-2035)

Tramo meses cotizados	Intervalo	Pensiones Autofinanciadas			Pensiones Autofinanciadas + APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (<=25%)	[1 - 190]	3,30%	4,70%	3,80%	34,80%	34,50%	34,70%
N		356.743	154.915	511.658	356.743	154.915	511.658
Tramo medio bajo (26% - 50%)	[191 - 299]	8,30%	11,80%	9,60%	31,00%	34,40%	32,00%
N		309.922	202.596	512.518	309.922	202.596	512.518
Tramo medio alto (51% - 75%)	[300 - 399]	19,30%	24,70%	21,90%	35,90%	42,10%	39,80%
N		229.918	280.222	510.140	229.918	280.222	510.140
Tramo alto (>75%)	[400 y más]	31,00%	42,30%	38,90%	36,80%	49,20%	46,60%
N		106.547	398.471	505.018	106.547	398.471	505.018
Total		8,30%	24,70%	15,30%	34,10%	41,00%	37,20%
N		1.003.130	1.036.204	2.039.334	1.003.130	1.036.204	2.039.334

Fuente:

Cuadro X. Informe Final de la Comisión Asesora presidencial sobre la reforma de pensiones, 2015.

De manera sucinta, según estos datos, se concluye que la mitad de los pensionados del período 2025-2035 obtendrán unas tasas de reemplazo iguales o inferiores al 15% de sus ingresos promedio en su última década de vida laboral activa. La densidad de cotizaciones es un punto importante en los resultados, ya que el primer tramo, de pensionados con menos de 190 meses de cotizaciones, arroja una mediana de 3,8%, mientras que el tramo de más de 400 meses de cotizaciones arroja un 38,9%. Ahora, agregando el APS, la mediana total se eleva a un 37,2%, mientras que la tasa de reemplazo femenina sería igual a un 34,1%, y la de los hombres sería un 41%. En esta mención aparecerá, sin enrevesar, una afirmación bastante compleja: Mientras que la contribución relativa del Aporte Previsional Solidario (APS) será mayor en las futuras generaciones de pensionados, las tasas de reemplazo serán menores a la de las generaciones predecesoras, sin importar el tramo de contribución⁵⁷.

El Informe estudiado compara las tasas de reemplazo chilenas con las de los países de la OCDE, una membresía que exige mejoras sustantivas a los índices locales dado el alto desarrollo de las naciones presentes en la organización. En 2013 la misma OCDE publicó un informe titulado “Pensions at a Glance” que comprendió estimaciones de las tasas de reemplazo de los sistemas previsionales de sus países miembros. El Informe Bravo señala que la metodología utilizada corresponde al máximo rendimiento de esta tasa, al basarse en el supuesto de una persona que cotiza toda su vida, sin las lagunas previsionales recurrentes del sistema chileno. Los resultados arrojaron una Tasa de reemplazo bruta de un 41,9% y neta de un 51,8% para los cotizantes varones y un 33% y 41,25% respectivamente para las cotizantes mujeres⁵⁸

⁵⁶Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.90

⁵⁷ ibídem, p.91

⁵⁸ ibídem, p.91

. Siguiendo esta línea, el informe Bravo solicitó a la OCDE la elaboración de un estudio llamado “Study on replacement rates and other issues related to pension systems” el cual contiene una tabla de promedios de tasas de reemplazo netas en los países miembros según densidades de cotización y sexo y que se muestra a continuación.

Cuadro 15: Promedio de tasas de reemplazo netas en países OCDE según densidades de cotización y sexo

Tramos meses cotizados	OCDE				Brecha respecto Chile (puntos porcentuales)	
	Hombres		Mujer		TR Hombres	TR Mujeres
	Densidad Promedio	TR	Densidad Promedio	TR		
Tramo bajo	13,60%	30,90%	13,30%	30,90%	-10,8	-11,3
Tramo medio bajo	35,20%	38,50%	35%	38,90%	-12,9	-15,0
Tramo medio alto	67,6	52,10%	67,50%	51,70%	-16,4	-22,8
Tramo alto	89,20%	61,50%	89,20%	61%	-17,8	-26,3
Carrera Completa	100%	66,10%	100%	65,60%	-17,9	-27,7

Cuadro XI. Fuente: Informe Final de la Comisión Asesora presidencial sobre la reforma de pensiones, 2015.

Los datos de esta tabla señalan que, para el total de afiliados, la mediana de tasa de reemplazo neta tiene una relación directamente proporcional con los meses cotizados (o densidad promedio), pero al elevarse el tramo también se elevan las brechas entre OCDE y Chile. De tal modo, si en el tramo inferior de la OCDE las densidades promedio de ambos sexos se situaban en torno a un 13% y la tasa de reemplazo (TR) en torno a un 30,9%, chilenos y chilenas representaban -10,8 y -11,3 respectivamente. Para el tramo medio alto, ambos sexos de la OCDE ostentaban una densidad promedio de 67% y una tasa de reemplazo de 52%, pero chilenos y chilenas representaban -16,4 y -22,8 respectivamente. Finalmente, mientras que en el tramo alto de la OCDE la densidad promedio se situó en torno a un 89% y la tasa de reemplazo en un 61%, chilenos y chilenas representaban un -17,8% y un -26,3% menos.

Esto refleja no sólo brechas muy importantes por tramo entre OCDE y Chile, sino también una brecha mucho mayor aplicada a las mujeres OCDE/Chile⁵⁹.

El informe utilizó además una forma distinta de evaluar los montos de pensiones, en un acápite denominado “Otras medidas de suficiencia” que correspondió a una estimación de las tasas de reemplazo con respecto a una medida de consumo mínimo⁶⁰. Allí se volvió a utilizar el tramo de siete años que ya se había utilizado, así como la inclusión del Aporte Previsional Solidario en los casos que aplicaba, para compararlos con la línea de pobreza del país y el salario mínimo en sus años respectivos.

⁵⁹ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.92

⁶⁰ *ibídem*, p.92

Para volcar sus resultados la Comisión Bravo no utilizó cuadros, sino más bien datos bastante desalentadores respecto a la suficiencia de las tasas de reemplazo: el 79% de las pensiones eran inferiores al salario mínimo y el 44% estaban bajo la línea de la pobreza⁶¹. En cuanto a los beneficiarios de las pensiones solidarias, un 93% tenía pensiones iguales e inferiores al salario mínimo y un 14% de ellas se situaba bajo la línea de la pobreza.

Desagregando los datos por género, el Informe señaló que un 59% de las mujeres obtenía pensiones bajo la línea de la pobreza, a diferencia de un 26% de hombres. Posteriormente, al aplicar el ejercicio a los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario, este arrojó que el 78% de las afiliadas posee una jubilación superior a la línea de la pobreza, con el 91% de los hombres fuera de esta condición. Finalmente, cuando se realizaron las comparaciones de montos con el salario mínimo de 2015 -también objeto de crítica en esos años⁶²- los resultados fueron más pesimistas, ya que el 85% de las mujeres tenía pensiones inferiores a él, mientras que un 72% de los hombres estaban bajo él. Respecto a los beneficiarios del APS el 95% de las mujeres poseía pensiones inferiores al salario mínimo, números similares al 92% de los afiliados masculinos⁶³.

Una importante profundización de estos datos y que complementa el alcance de la tasa de reemplazo, es un acápite que en el informe se denominó “Alivio de la pobreza en la vejez” y que recogió las pensiones que recibían aportes estatales solidarios. En este apartado se señaló que cerca de un 60% de los beneficiarios de este sistema pertenecía a grupos familiares de ingresos inferiores a la línea de la pobreza⁶⁴. Y dentro de este mismo grupo, un 28% pertenecía a familias que ni siquiera presentaban ingresos⁶⁵.

En el último mes del año 2014 este sistema entregó 1.281.628 de beneficios⁶⁶, correspondiendo 583.202 -o sea un 45,5% de este monto- a Pensiones básicas Solidarias, mientras que un 54,5%, que responde a la cifra de 698.426, corresponde a pensiones que reciben un Aporte Previsional Solidario (APS), siendo las mayores beneficiarias las mujeres afiliadas, arrojando que un 66,5% de las Pensiones Básicas Solidarias y un 57,6% de las pensiones con un Aporte Previsional Solidario (APS) se entregaron a mujeres⁶⁷.

Del mismo modo, el informe señaló que ambos tipos de pensiones estaban bien focalizados⁶⁸ y se apoyó en la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

⁶¹ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.92

⁶² Durán, Gonzalo y Kremerman, Marco. “Los bajos salarios de Chile, Análisis de la Encuesta CASEN 2015”. *Ideas para el Buen Vivir*, N°10 (Santiago de Chile: Fundación Sol, 2017) p.7

⁶³ *ibídem* p.92

⁶⁴ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.93

⁶⁵ *ibídem* p.93

⁶⁶ *ibídem* p.93

⁶⁷ *ibídem* p.93

⁶⁸ *ibídem* p.93

(CASEN) de 2011 para realizar un análisis que demostró que -respecto a las Pensiones Básicas Solidarias- un 52% de los beneficiarios pertenecía al 20% de menores ingresos del país y que un 87% pertenecía al 60% de menores ingresos⁶⁹. Respecto a las pensiones beneficiarias del Aporte Previsional Solidario, un 32% de sus beneficiarios pertenecía al primer quintil, que corresponde a las personas de menores ingresos del país⁷⁰ y en cifras similares a las anteriores, un 82% correspondía al 60% de menores ingresos⁷¹. Este trabajo también arrojó que un 96% de los beneficiarios del sistema solidario de pensiones, según dicha encuesta, pertenecían al 60% de la población más pobre de Chile⁷².

En ese sentido, el informe consideró que la reforma de 2008, realizada en el período anterior de Michelle Bachelet, fue un instrumento que cumplió respecto al alivio de la pobreza en la vejez, señalando de forma explícita: “De no haberse implementado esta reforma, se estima que la tasa de pobreza habría ascendido a 9,6% para las personas de 65 años y más, en comparación con la tasa efectivamente medida en la Encuesta CASEN 2011, que fue de 7,5%. La Reforma Previsional también impactó positivamente en la extrema pobreza (indigencia) en las personas de 65 años y más. La tasa de indigencia llegó en 2011 a 1,6% en contraste con el 2,1% que se estima se habría alcanzado sin estos beneficios”⁷³.

Por otro lado, para contextualizar el Informe de 2015 también hemos tomado algunos aspectos que considerados en *Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la reforma previsional de Chile de 2008*, publicado en diciembre de 2011 y cuyos autores son Orazio Attanasio, Costas Meghir y Andrés Otero. Allí se proyectaron los impactos de la reforma de 2008 en sus primeros años y se adelantó que el monto del ahorro previsional autofinanciado aumentaría un 0,6% mientras que el pilar solidario permitiría que la pensión final alcanzará un aumento en promedio de un 15%⁷⁴. Por otra parte, destacaron un aumento sustantivo en las pensiones femeninas, con un rendimiento superior en un 56% al de los hombres⁷⁵. Para los autores: “la reforma reduce en 32 puntos porcentuales y en 36 puntos porcentuales la fracción de mujeres con una pensión bajo la línea de la pobreza (suponiendo que no tienen ninguna otra fuente de ingreso) para las cohortes de 1940 y 1960 respectivamente”⁷⁶. Siguiendo este espíritu, usamos como complemento los argumentos del artículo *The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity* de Clement Joubert y Petra Todd. Allí se concluye que la Pensión Básica Solidaria redujo de forma significativa los niveles de pobreza en los hogares que percibían anualmente menos de

⁶⁹Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.93

⁷⁰ ibídem, p.93

⁷¹ ibídem, p.93

⁷² ibídem, p.93

⁷³ ibídem, p.93

⁷⁴ ibídem, p.93

⁷⁵ ibídem, p.93

⁷⁶ ibídem, p.93

\$500.000, aunque fueron cautos en señalar que, mediante un efecto de desincentivo laboral, podrían también ocasionar un leve aumento de pobreza en la población joven⁷⁷.

Para concluir, el Informe Bravo adelantó que, si no se aplicaban mecanismos de reajuste de montos, el alivio de la pobreza que generó este pilar solidario -pequeño resabio de reparto en el sistema de AFP- podría verse reducido, ya que el monto de la Pensión Básica Solidaria para la vejez, en 2015 era menos del 40% del salario mínimo, una cifra que apenas superaba la línea de pobreza urbana de ese año⁷⁸. En consecuencia, la Comisión se esmeró en estudiar la mejora paulatina en las tasas de reemplazo que la reforma de 2008 supuso para 2015, pero también dio cuenta del creciente peligro que representaba un cambio demográfico que apuntaba al envejecimiento de la población chilena⁷⁹, de los cambios paulatinos en las composiciones de los grupos familiares⁸⁰ y de la complejidad que representaba el empobrecimiento en la vejez.

La disminución de ingresos en la vejez ya era conocida, pero el Informe Bravo añadió las crecientes probabilidades de ese grupo para caer en la línea de la pobreza, dadas las bajas prestaciones que recibía del sistema. En 2015, los adultos mayores no eran el grupo de menores ingresos del país⁸¹. Sin embargo, el paulatino aumento de la población de este rango etario por el proceso de envejecimiento demográfico ha hecho que las conclusiones de la Comisión y sus proyecciones sean más negativas con el transcurso de los años, no sólo para las pensiones, sino para el conjunto de la economía del país.

Capítulo 3: Propuestas de ambos informes

Propuestas de la Comisión Prat (1965)

Las propuestas y conclusiones que la Comisión Prat desprendió del análisis del Sistema de Seguridad Social en 1965, y en particular las que guardan relación con el desempeño del Sistema de Cajas Previsionales, buscaron corregir los rasgos más negativos del Sistema de Cajas Previsionales, que hacia la década de 1960 acumulaban una inercia deficitaria, con evidentes perjuicios al presupuesto fiscal, e indirectamente, a través de la inflación, dañaban el poder adquisitivo de la población. No obstante, la Comisión estimó oportuno rescatar aquellas disposiciones administrativas o estrategias que optimizaban el rendimiento de los fondos previsionales, como legado de la experiencia acumulada durante las décadas precedentes.

Así, en la síntesis en materia de “continuidad del ingreso”, el informe señaló que “tanto en caso de interrupción temporal del trabajo como de término de la capacidad para el mismo, quedan fuera del ámbito sectores muy importantes de la población activa del país, no obstante que por los sustanciales aportes del Estado al sistema, financiado

⁷⁷ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.94

⁷⁸ *ibídem* p.94

⁷⁹ *ibídem* p.124

⁸⁰ *ibídem* p.71

⁸¹ *ibídem* p.64.

por la vía tributaria, así como por el inevitable traslado de buena parte de las cotizaciones directas a los consumidores, el financiamiento de la mayor parte de las prestaciones de este rubro es sostenido por toda la colectividad”⁸². La característica premisa de usual mención, que indica el signo asociativo, cuando no comunitario, que las instituciones estatales o privadas debían imprimir en las distintas áreas en que se desempeñaron, resultaba de “buen tono” en una época en la cual la precariedad estaba extendida en la población. Es en este entendimiento,

“Que, por ser la Seguridad Social un instrumento nacional destinado principalmente a la protección de la salud y al mantenimiento de un cierto nivel de ingresos y por ser su actual financiamiento soportado sustancialmente por toda la colectividad, debería extenderse su ámbito a un nivel absolutamente nacional y obtenerse el financiamiento de toda la comunidad a través del sistema tributario general, sin perjuicio de mantener la cotización de los grupos activos para determinadas formas de su protección”⁸³.

En función de este tipo de consideraciones sobre la organización y financiamiento de la estructura de la Seguridad Social, y dentro del campo concerniente a las pensiones por cese de la vida laboral, la Comisión acordó recomendar el establecimiento de un régimen de Seguridad Social integral, que implicaba la planificación de “Un sistema general de pensiones por término de la capacidad de trabajo por invalidez o vejez, constituido por una pensión mínima general, para toda la población de edad avanzada o inválidos, uniforme y otorgada en calidad de ingreso vital para la población en estado de menor valencia económica; y pensiones proporcionadas al nivel de rentas en actividad para los sectores asalariados, trabajadores por cuenta propia y empleadores[...] Las pensiones de vejez o invalidez deben concederse a edad suficiente y diferenciada con relación al sexo y deben ser fijadas a niveles inferiores a las rentas de actividad y con topes máximos y mínimos[...] Un sistema de asignaciones familiares por hijos, de monto uniforme, aplicable a toda la población, constituido por una asignación por cada uno de los hijos hasta determinada edad, sin considerar la capacidad económica de quienes los tienen a su cargo[...]”⁸⁴.

A fin de concretar este proyecto de reforma al Sistema de Cajas Previsionales, un acápite siguiente detalló otros elementos que redondeaban y establecían cómo se articularía dicho prospecto. Tanto las especificaciones organizativas, como los fundamentos y modos funcionamiento se explicitaron y sintetizaron en *Ideas generales sobre requisitos y prestaciones*:

“Que hay conveniencia en que todas las prestaciones de seguridad social formen parte de un solo esquema general, a fin de que exista entre ellas correspondencia y armonía.

⁸² Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p. 1493

⁸³ Ibid p. 1494

⁸⁴ Ibídem p.1494

Así por ejemplo, debieran incluirse en este esquema las materias relacionadas con los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales[...]”⁸⁵.

“En virtud de estas consideraciones, la Comisión acordó recomendar que:

1. Las prestaciones se otorguen a través de dos regímenes; uno de prestaciones generales, financiado mediante impuestos, y otro de prestaciones complementarias, financiado fundamentalmente mediante cotizaciones.
2. Dentro de la capacidad económica del país, las prestaciones generales debieran ser mínimas suficientes para proporcionar un nivel medio de protección, y, a medida que aumente el progreso y la igualdad social, debieran alcanzar el mismo nivel de las prestaciones complementarias, transformándose, así, en un sistema general único”⁸⁶.

Por último, en relación en materia de jubilaciones y de la contingencia de *Estado de Vejez*, la Comisión Prat supeditó el régimen de pensiones a la estructura general de la reforma previsional. Así, en un subcapítulo, resumió los principales rasgos y problemáticas y añadió comentarios críticos sobre la modalidad de cobertura, aspecto relevante para identificar el signo de la propuesta y coordinada específica de comparación con el sistema de pensiones sucesor. De este modo y sobre los puntos más relevantes, “En relación con el estado de vejez, la Comisión ha considerado:

“Que hay sectores de la población que, en la actualidad, no tienen derecho a pensión por esta causal, a pesar que de acuerdo con el concepto contemporáneo de la Seguridad Social, toda la población debe tener protección en la vejez, mediante una pensión básica si no es afiliada al sistema, o complementaria, si tienen o ha tenido la calidad de cotizante.

En cuanto a la edad para obtener pensión complementaria, la situación de la mujer debe contemplarse especialmente ya que es un hecho establecido que sus funciones fisiológicas y la atención del hogar, además de su trabajo específico, contribuyen a que su capacidad de trabajo disminuya o termine precozmente.

En virtud de las consideraciones anteriores, la Comisión propone el establecimiento de un régimen de seguridad social que, frente al estado de vejez, contemple:

Una protección adecuada y dentro de la capacidad económica del sistema, por medio de una pensión básica o mínima para toda la población y de pensiones complementarias, de monto mayor, en función de la renta, para los cotizantes del sistema de seguridad social.

La uniformidad de requisitos y prestaciones frente al estado de vejez, pero contemplando las modalidades específicas de ciertos trabajos”. De ese modo, planteó:

⁸⁵Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p. 1495

⁸⁶ ibid p. 1496

“[...]otorgar el derecho a las prestaciones no en función directa de la edad, no de los años de servicios, sino en función del estado mental y físico del trabajador, la necesidad de simplificar el sistema hace preferible determinar – a modo de común denominador – una edad promedio que para fijarse tome en cuenta factores como la senilidad biológica más general o común, la expectativa de vida, la necesidad o derecho al descanso que se acuerde otorgar al trabajador, el deterioro de la capacidad de ganancia provocada por el hecho de la vejez y la capacidad financiera del sistema.

La existencia de una fórmula que permita determinar el monto de las pensiones de vejez, en coordinación con el monto de las pensiones de invalidez.

En consecuencia, la Comisión recomienda que estos requisitos y prestaciones se establezcan a base de un régimen general (para toda la población) y uno complementario [...]”⁸⁷.

Por último, el tema que constituye la piedra angular de cualquier programa previsional, en cuanto al modo de financiamiento, el acápite *Crédito Social y capitalización* es elocuente por sí mismo en señalar cuáles serían las herramientas y la estrategia para solventar la viabilidad de la reforma. En este capítulo, sintético del análisis efectuado, apunta también la apreciación de la comisión sobre la herramienta financiera de *capitalización*, a la luz de la evidencia y desempeño en el Sistema de Cajas Previsionales.

“La Comisión estima necesario preocuparse en forma especial de dos objetivos que pueden adicionarse al sistema, y que en las actuales circunstancias parecen convenientes y necesarios. Ellos son los que refieren a la formación de un crédito social y ahorro colectivo en base a las siguientes conclusiones:

Que el régimen de capitalización, originalmente planteado para el sistema previsional chileno y al margen de sus fines actuariales, tuvo entre sus fines extra sistemáticos, por una parte, provocar ahorro en el sector asalariado que pudiera destinarse a fines de capitalización nacional; y por otra, permitir el auxilio del crédito a los afiliados, fines ambos que son de importancia y conveniencia, tanto desde el punto de vista social como económico.

Que tales fines han ido haciéndose ilusorios con el transcurso del tiempo porque progresivos desfinanciamientos han ido dejando subsistente el sistema en forma parcial y sólo en ciertas instituciones, porque la administración e inversión, de acuerdo con su régimen legal, de los referidos fondos de capitalización no han sido adecuadas y porque los fondos de capitalización han ido disminuyendo sustancialmente, como consecuencia del aumento indiscriminado de las cargas sociales de los diversos regímenes, sin la correspondiente financiación.

⁸⁷ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. pp.1514-1515

Que, por lo tanto, la desaparición de los regímenes de capitalización a través de las instituciones previsionales y de los créditos que ellas otorgan, como consecuencia del deterioro económico del sistema, no debe significar que en un sistema nuevo, equilibrado y adecuadamente financiado debe prescindir de sus ventajas, sino, que por el contrario deben arbitrarse las medidas necesarias para que ellas subsistan pero desprovistas de las dificultades administrativas[...] de las inversiones inadecuadas y las situaciones discriminatorias que estuvieren unidas al sistema de capitalización

[...] parece de evidente conveniencia el aprovechar el vehículo de sueldos y salarios para establecer un sistema de ahorro colectivo para fines de capitalización nacional y un sistema de crédito social amplio y no discriminatorio para todos los asalariados, que les permita atender a sus necesidades habitacionales y a aquellas emergencias que escapan al ámbito de una seguridad social integral e igualitaria”⁸⁸. En consecuencia:

“La Comisión recomienda:

. El establecimiento de un fondo, mediante una cotización sobre los sueldos y salarios, de cargo de empleadores y asalariados, por mitades, que se destinarán a los siguientes objetivos específicos: a) la formación de un capital de crédito social, destinado específicamente a servir a las necesidades de crédito del sector afiliado al sistema; b) la formación de un fondo de capitalización nacional destinado a ser invertido exclusivamente en instituciones especializadas en la construcción de viviendas o fines específicos de desarrollo económico, como CORVI, ENDESA, ENAP, etc.

. La creación de un organismo de crédito e inversión –Banco Nacional de Crédito Social– que recibirá los fondos señalados, destinado a formar el capital de la institución crediticia, el que se destinará a atender las necesidades de auxilio crediticio de los afiliados.

. Operaciones debidamente reglamentadas y calificadas por la ley mediante la asignación de cuotas obligadas de inversión, de encaje y de colocación”⁸⁹.

Propuestas de la comisión Bravo (2015)

La Comisión Presidencial de Pensiones de 2015 propuso tres propuestas globales que fueron sometidas a votación, y que fueron denominadas A, B y C. Siendo la primera la más votada, se erigió como la más representativa de este informe.

Hay que señalar que la Comisión consideró necesaria una reforma al sistema y como ya se señaló -pese a acusaciones que pueden tildarse de conservadurismo⁹⁰- recomendó profundizar el trabajo iniciado en 2008 con el surgimiento del Pilar Solidario, que vino a mejorar las pensiones de los afiliados de menores ingresos y le dio

⁸⁸ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. pp.1525-1526

⁸⁹ *ibid.* pp. 1526-1527

⁹⁰ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Informe final, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015), p.102

cierta legitimidad a un sistema que se consideraba anteriormente incompleto⁹¹. La propuesta A, que enfatizó especialmente el objetivo de ahorro, terminó proponiendo una AFP estatal, aunque señaló que no era la única vía existente para mejorar el sistema ya que otros ejemplos de sistemas específicos en países desarrollados como Estados Unidos, Países Bajos o Noruega señalaban otros caminos⁹². La propuesta consideró además otros argumentos, como el proceso de envejecimiento nacional y la escasez de mano de obra futura.

El Informe de 2015 reconoció que la celebrada reforma de 2008 seguía generando bajas pensiones y sostenía una baja cobertura, por lo que se planteó aumentar el pilar solidario unificado hasta cubrir a un 80% de la población, lo que beneficiaría especialmente a las mujeres⁹³. Para aumentar los montos repuso la desaparecida cotización del empleador, que fijó en un 2% e invocó una ideología de solidaridad, que se propuso mejorar las pensiones de los grupos menos favorecidos del espectro socioeconómico⁹⁴. Para financiar estas reformas se planteó ocupar un 0,2% del PIB proveniente de un alza de impuestos, integrar la cotización del empleador destinada a un fondo solidario⁹⁵, aumentar el tope de edad imponible e indexarlo al crecimiento salarial.

La propuesta además propuso incentivar el ahorro a través de una mayor educación financiera y mediante una fiscalización firme. También contempló aumentar -como los países de la OCDE- la edad de jubilación de las mujeres, igualándola a la masculina⁹⁶ y crear contribuciones compartidas entre las parejas formalizadas. Fuera de integrar mejor a grupos desamparados, independientes y mujeres, grupos con bajas coberturas y tasas de reemplazo, se buscó además compensar el cuidado de niños y/o ancianos⁹⁷.

Respecto a propuestas específicas, se propuso aumentar las pensiones solidarias en un 20% y ampliar el acceso a beneficios sociales⁹⁸. Mejorar la coordinación ministerial fue otra propuesta, que abogó por la integración total del trabajador independiente, el cual por ley estaría obligado a cotizar. La fiscalización a los empleadores, a quiénes se les aumentarían las multas, se conjuga con su aporte a la cotización, que en el acápite de las 58 propuestas globales se fijó en un 4%⁹⁹. Se incentivó además el empleo al adulto mayor, haciendo un símil con el Subsidio al Empleo Juvenil, ya que las edades de retiro deben estar equiparadas y se buscó rellenar lagunas previsionales para elevar los montos de las pensiones. Además, se buscó mantener protegidos a los trabajadores respecto a una eventual crisis bursátil.

⁹¹ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Informe final, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.100

⁹² *ibídem*, p.102

⁹³ *ibídem*, p.101

⁹⁴ *ibídem*, p.101

⁹⁵ *ibídem*, p.101

⁹⁶ *ibídem*, p.123

⁹⁷ *ibídem*, p.189

⁹⁸ *ibídem*, p.114

⁹⁹ *ibídem*, p.120

Por último, la comisión Bravo citó a la Organización Internacional del Trabajo para uniformar las pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden, tomando su enfoque de género como parte de una búsqueda general de igualdad y solidaridad, inexistente en el sistema de capitalización individual. De tal modo, y aunque sus propuestas pueden parecer conservadoras, marcó un cambio importante respecto al sistema vigente y propuso algunas lógicas cercanas al espíritu de un sistema de reparto: mayor intervención del Estado como ente fiscalizador, como cotizante e incluso como administrador, especialmente buscando elevar las más bajas. En síntesis, la reforma de 2008, realizada en el primer gobierno de Bachelet, era lo que se debía profundizar en su segundo gobierno.

Capítulo 4: Dimensiones comparativas de ambos informes

Etapa y contexto de producción

Estos dos informes muestran dos países distintos, pero que se situaban en dos momentos diferentes dentro de un mismo proceso de envejecimiento. Se da inserto en un prolongado proceso de Transición Demográfica enmarcado en la Modernidad Tardía o Post Industrial, que tiene lugar en sociedades de distintas latitudes del hemisferio occidental y que ha estado caracterizado fundamentalmente por el tránsito de una sociedad predominantemente agraria y rural a una sociedad predominantemente urbana y volcada para la producción de bienes y servicios¹⁰⁰. Este cambio progresivo en la estructura etaria de la población ha generado una reducción sustantiva del segmento económicamente activo y un aumento progresivo de la población jubilada desde 1960 al 2015. En comparación con las naciones europeas, donde primero descendió la mortalidad y más tarde la natalidad, en América Latina y Chile la natalidad se siguió acelerando hasta inicios de la segunda mitad del siglo XX. Para Rodrigo Rivero, esto se explicaría por una combinación de doble variable: en la intervención del factor externo “tecnología” en los ciclos reproductivos de la población, que alteró las tendencias reproductivas premodernas; y, por otro lado, en que el cambio en las dinámicas reproductivas -que en Europa Occidental se tomó un lapso más dilatado de tiempo- en América Latina y Chile se produjo en un tiempo más abreviado y a un ritmo muy acelerado. Por otro lado, aunque Chile se situó entre los países con mejor desempeño económico al interior de la región, en la dimensión demográfica tuvo un comportamiento más parecido al de países con un desarrollo menor¹⁰¹. El giro en la tendencia demográfica manifestó sus primeros efectos durante la década de 1920, cuando comenzó el descenso de la mortalidad. Posteriormente, a este descenso de mortalidad, se le sumó la disminución de la fecundidad en la década de 1960, que inició el proceso de transición demográfica avanzada¹⁰², que coincide precisamente con el

¹⁰⁰ Notestein, F. (1945). Population: the long view. En T. Schultz, Food for the world (págs. 36-57). Chicago: University Chicago Press.

¹⁰¹ Rivero, Rodrigo Cantillano (2016) *El cambio demográfico en Chile y sus efectos sobre la fuerza de trabajo. (1934-2006)*. [Tesis doctoral]. Barcelona, España: Universidad de Barcelona. p.33

¹⁰² *ibid.* p.34

período de estudio de las pensiones entre 1960 y 2015 y se proyecta a las décadas siguientes. Si bien, este “momento demográfico” fue asumido por el Informe Prat e Informe Bravo, ambos omitieron aspectos económicos fundamentales que caracterizaron ambos contextos.

Población económicamente activa: Persistencia de sectores marginados

Durante este largo período la estructura socioeconómica y el régimen laboral acusaron continuidades y también variaciones importantes. La población económicamente activa al iniciar el año de 1959 alcanzaba a 2.722.629 personas, o sea, al 36,87% de la población total¹⁰³, pero hacia el año 2015 era de 8.861.045, o sea, el 49,31% de la población total, lo que revela un sostenido crecimiento de la población activa, levemente pausado tras la “Crisis asiática” y sólo interrumpido por la pandemia del Covid-19¹⁰⁴.

En ambos períodos, una de las problemáticas persistentes fue la informalidad laboral, a lo que en 2015 se agregó el paulatino descenso de la población en edad activa respecto a la pensionada¹⁰⁵. Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), utilizadas por el informe Bravo, en el año 2010 había 5 personas en edad activa por cada 1 persona de más de 60 años, relación que llegará a 1,8 en 2050¹⁰⁶. Una tendencia a la informalidad de los empleos, así como un acortamiento de éstos, debilita fuertemente la densidad de cotización y hace muy inviable una modalidad de reparto, ya que cada vez serán menos los trabajadores activos que financien las pensiones de quienes se jubilen. El fenómeno ya se insinuaba al comienzo de la década de 1960, cuando la cobertura alcanzaba sólo un 74,2% de la fuerza laboral. La importante presencia de la informalidad laboral en las grandes urbes como la persistencia de regímenes laborales arcaicos en zonas rurales a mediados del siglo XX, lleva a inferir que el 25,8% de trabajadores sin protección previsional debe haber sido eventualmente mayor. En efecto, las instituciones de previsión social requerían una condición urbana, por lo que es lógico suponer que una buena parte de la fuerza laboral campesina quedó marginada de este tipo de protección, aunque esta se encontraba consignada en la legislación chilena. Como sector en los límites de la modernidad, se encontraban fuera del sistema y no pertenecían a un grupo de presión organizado capaz de exigir sus prestaciones, aunque eso se fue modificando con los cambios que presentó la ruralidad en Chile en esos cincuenta años. El campo chileno, aun con la integración paulatina al sistema, mantuvo un rezago latente durante largo tiempo.

Por otra parte, al iniciarse el siglo XXI, la marginalidad laboral adoptó nuevas formas: El informe Bravo recoge de la Encuesta CASEN de 2013 una ausencia de cotización en 5,5% atribuible a los empleadores y a un 12,5% que tampoco tenía

¹⁰³ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p.47

¹⁰⁴ Banco Mundial, “Población activa, total-Chile”, Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=CL>

¹⁰⁵ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015), p.124

¹⁰⁶ídem, p.63

cotizaciones por trabajar de manera informal¹⁰⁷. La cifra más alarmante de informalidad laboral (22%) se produjo en 1998, producto de la Crisis asiática, aunque desde ahí ha venido presentando una disminución sostenida que llegó a 12,5% en el año de realización de la encuesta mencionada¹⁰⁸. Se puede deducir entonces que tanto los independientes como los informales siguen marginados del sistema, siendo los últimos los de mayor presencia en el primer quintil de más bajos ingresos y que engloban a un 26% de los trabajadores, siendo la agricultura y la pequeña empresa donde se dan con mayor frecuencia¹⁰⁹.

La baja inserción previsional de los trabajadores independientes está presente en ambos informes y según el INE, cerca de 2015, alcanzaba alrededor de un 25% de los ocupados del país¹¹⁰. El Informe Bravo buscó aminorarla, iniciando un proceso de obligatoriedad paulatina de cotizaciones mediante tres etapas: una primera de transición voluntaria, una segunda donde se debía cotizar para pensiones y accidentes laborales y una tercera donde se debía cotizar para salud. Sin embargo, en el mismo diagnóstico se señala que en el año fiscal de 2013, el 67% de los trabajadores afectos a la Ley 20.255 renunció a cotizar, porcentaje que en 2014 aumentó a un 73%¹¹¹. Es decir, mientras se implementaba la primera etapa de la ley, la mayoría de los independientes involucrados renunció a cotizar en el sistema. El informe Bravo, que es claro en señalar las brechas de género en el mundo laboral y previsional, señala que en 2013 el 9% de las trabajadoras correspondían a asesoras del hogar, con un 51% de ellas que no cotizaba o poseía cotizaciones por una remuneración imponible inferior a la efectiva.¹¹² Este caso se complementa con otros sujetos de gran marginación previsional en ambos informes, dada su feminización y su condición rural: los temporeros agrícolas. En 2009, el 19,7% de los hombres y el 24,2% de las mujeres obtuvieron un sueldo inferior al legal. En 2011 el 46,8% de los hombres y el 38% de las mujeres trabajaron sin contrato, y el sistema de subcontrato llegó a ser de 50% en los trabajadores y de 39% en las trabajadoras. Por otro lado, la encuesta CASEN 2013 fijó en un 28% los trabajadores sin contrato en el ámbito rural¹¹³. A esto se suma la inexistencia de la negociación colectiva, en lo que la experiencia chilena difiere de países vecinos y la informalidad de un 40% de las temporeras¹¹⁴. Todo esto lleva a concluir en la persistencia de grupos desplazados a lo largo de medio siglo y en una precarización laboral que en los años cercanos al informe Bravo aún se encontraba latente.

¹⁰⁷ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Informe final, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.68

¹⁰⁸ ídem, p.69

¹⁰⁹ íbidem, p.69

¹¹⁰ íbidem, p.69

¹¹¹ íbidem, p.69

¹¹² íbidem, p.69

¹¹³ íbidem, p.69

¹¹⁴ Valdés, Ximena, "Feminización del empleo y trabajo precario en las agriculturas latinoamericanas globalizadas", *Cuadernos de Antropología Social*. n° 41, pp. 39-54, (Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires), p.43

Los grupos marginados siguen persistiendo en ambos momentos, y las tendencias a la flexibilización laboral también aparecen en el mundo urbano¹¹⁵. Por esta razón, la Comisión en 2015 descartó una propuesta de reparto, que se planteaba demasiado optimista respecto a la formalización del empleo, cuando las proyecciones¹¹⁶ mostraban la persistencia de grupos esencialmente informales o de alta precariedad laboral. La persistencia de estos grupos en la población activa sigue impidiendo la obtención de pensiones adecuadas, por su baja densidad de cotizaciones y escasa seguridad social, y muestra las importantes presiones que tendría un sistema de reparto, en el que a una acotada población activa le correspondería la carga principal.

La inflación: de gran problema a escasas menciones

Por otra parte, la inflación es radicalmente distinta en ambos momentos. El Informe Prat coincidió con un contexto altamente inflacionario, en el que se intentaron muchas medidas de contención inflacionaria, pero que tuvieron muy poco éxito. Al iniciarse el informe en 1959 la inflación anual correspondía a un 33,2% y bajó a un 5,5% en su segundo año de redacción, manteniéndose en inusuales cifras de un dígito para la época. Pero esto evitó el alza inflacionaria hacia 1961¹¹⁷. Cuando finaliza el gobierno de Jorge Alessandri, y el informe estaba en su penúltimo año de redacción, la inflación era de un 40% anual y las medidas se evidenciaron infructuosas a consecuencia de los efectos derivados de la severa crisis de balanza de pagos que afectó al país¹¹⁸. De tal modo, el sistema previsional analizado en el Informe Prat llevaba solamente siete años de vigencia cuando se encargó su diagnóstico, que fue redactado en plena crisis. Con la asunción de Eduardo Frei Montalva la inflación nuevamente se contuvo con medidas de corto plazo, y alcanzó un 15% el año que se terminó el informe. Ya hacia 1967 la inflación volvió a dispararse, entregando Frei el mando en 1970 con una inflación por encima de 35% anual¹¹⁹.

En este período, en el cual la inflación superó cómodamente los dos dígitos, la protección social que podían ofrecer las distintas Cajas de Previsión Social estaba muy atenuada, sobre todo en las pensiones no sujetas a reajuste. Al respecto, el informe Prat indica: “La protección en los casos de término de la capacidad de trabajo del individuo, por haber llegado a viejo o por haberse invalidado, también es inapropiada en la mayor parte de los casos. En unos, por no existir (casos de los independientes) y en otros, por estar expuesta a la desvalorización, caso de todas las pensiones “no perseguidoras”. El impacto de la inflación en las pensiones ha sido tremendo [...] y puede decirse que en los sectores sin pensión perseguidora – que son los más – la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones va desde un 6% al primer año de vigencia de una pensión,

¹¹⁵ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015). p.41

¹¹⁶ ídem, p.108

¹¹⁷ Morandé, Felipe y Noton, Carlos. *La conquista de la inflación en Chile*, (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2004), p.5

¹¹⁸ íbidem, p.5

¹¹⁹ íbidem, p.5

hasta 80% en determinados años, y ello pese a las leyes ocasionales de reajustes”¹²⁰. El impacto de la inflación en las pensiones, sin duda fue un daño oprobioso para el Sistema de Cajas Previsionales y resintió a la gran mayoría de los afiliados.

Cuando se elaboró el Informe Bravo la tendencia inflacionaria nacional era muy distinta, ya que se venía de largos años de bajos índices, característica de los años de la transición, correspondiendo el índice anualizado de 2015 a un 4,4%¹²¹, cifra que respecto al contexto del informe anterior sólo encuentra ciertas similitudes con las del año 1960. El encarecimiento del consumo, salvo en situaciones como la de la región de Magallanes y los precios del gas en 2011, hace décadas había dejado de ser la complicación que fue a mediados de siglo y las políticas de contención habían sido reemplazadas por metas de largo plazo¹²². El Chile de 2015, además, presentaba un menor endeudamiento, en contraparte a la crisis de la balanza de pagos, que en la década de 1960 llevó a frecuentes devaluaciones de la moneda, en paralelo a restricciones en el comercio exterior. En la década de 2010 Chile había firmado numerosos Tratados de Libre Comercio y el magro crecimiento del PIB del país en 1965 (0,9) contrastaba con el de 2,3% en 2015¹²³.

Sobre las tasas de reemplazo y el trabajo en el retiro

En el informe Prat se señalaba que las personas en edad de retiro debían seguir trabajando debido a sus precarios montos de pensión, situación que se reiteraba en 2015, con una tendencia hacia el aumento de edad de retiro desde la década de 1990¹²⁴. El tipo de empleo al que acceden los adultos mayores posee una alta proporción de informalidad y es de carácter independiente, se señala en el informe Bravo, y un 40% de ellos se empleaban por cuenta propia¹²⁵. En 2015 el promedio de edad de retiro era de 69,1 años para los hombres y de 64,8 años para las mujeres¹²⁶.

En esta materia, no deja de llamar la atención el siguiente fenómeno. En 1959 la población jubilada pensionada, según las cifras oficiales censadas, ascendía a 46.122 personas, que se encontraban protegidas contra 9 contingencias posibles, o sea, tenían la protección máxima¹²⁷. No obstante, la misma Comisión corrigió la cifra censada de 1952 y actualizó la proyección, aclarando que “dicha cifra está muy por debajo de la realidad, ya que una estimación obtenida en otras fuentes indica que, a la fecha, los pensionados

¹²⁰ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p X

¹²¹ América Economía. “Inflación en Chile llega a 4,4% en 2015 tras variación nula en diciembre”. América Economía.

<https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/inflacion-en-chile-llega-44-en-2015-tras-variacion-nula-en-diciembre>

¹²² Morandé, Felipe y Noton, Carlos. *La conquista de la inflación en Chile*, (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2004), p.2

¹²³ Banco Mundial, “Crecimiento del PIB (% anual) - Chile, Banco Mundial.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CL>

¹²⁴ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Informe final, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015), p.68

¹²⁵ ibídem, p.68

¹²⁶ ibídem, p.68

¹²⁷ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p 69

chilenos no pueden ser menos de 120.000”¹²⁸. ¿Cómo se explica la diferencia en las cifras recabadas? La Comisión Prat desliza una explicación nada halagüeña: “La omisión censal que se produce debido a la circunstancia de que muchos asalariados alcancen la calidad de pensionados a edades tempranas, hecho que le permite continuar en actividad y que, por comprensibles razones psicológicas, los impulsa a informar sobre el trabajo que ejecutan antes que sobre su calidad de miembros pasivos de la comunidad son conocidos, en el sector de empleados, los numerosos casos de jubilados de las Fuerzas Armadas y la Administración Civil, ya sea como funcionarios o como trabajadores por cuenta propia. Es también frecuente el caso de las beneficiarias de pensiones o montepíos que trabajan como oficinistas. [...] Encuestas efectuadas en el sector obrero, donde por lo general los pensionados no alcanzan esta calidad a edades tempranas, muestran que un 30% de ellos trabajan, además de recibir su pensión”¹²⁹. Debido a que en la versión del Informe Prat que mantiene la Biblioteca del Congreso, la página en que figuraban los cuadros y tablas con las cifras alusivas a la tasa de reemplazo hacia 1959 fue sustraída, en función de la información recabada, sólo podemos refrendar la hipótesis de la comisión, que sostiene a la precariedad económica al término de la vida laboral como causa última del falseo en el número censal de pensionados y que revela una tasa de reemplazo muy reducida como para materializar un pleno retiro.

Velocidad de cobertura: un ejercicio de suficiencia

Para observar la suficiencia de ambos sistemas para mejorar su cobertura es adecuado medirla respecto a la población activa. Con diez años de aplicación, el actual sistema de Capitalización Individual alcanzó un 61% de cobertura sobre la población activa, mientras que un año antes de su vigésimo aniversario, la cifra se elevó levemente a cerca de un 63%, presentando en plena época de crecimiento económico explosivo un crecimiento de apenas 2 puntos porcentuales. Por otro lado, el Sistema de Cajas Previsionales, en un primer decenio había alcanzado una cobertura de 68,2% de la población activa, pese a las críticas generalizadas que habían estimulado la redacción del informe Prat. En 1971, año para el que se dispone de datos, y que representa un año antes del vigésimo aniversario de su implementación, la cobertura alcanzaba un 70% de la población activa. Lo que en gran medida explica la diferencia de cobertura entre ambos sistemas es el volumen de la población activa.

Hacia 1962, décimo año de aplicación del sistema de reparto, se trabajaba con datos de un Censo realizado dos años antes, en el que se consignó que la población chilena total era de 7.374.115 de habitantes, mientras que la población activa representaba un universo de 2.632.000 personas¹³⁰, lo que corresponde a un 35,6 % de población activa. Por contraparte, en su décimo año de vigencia (1992) el actual sistema actual de pensiones se aplicaba a un país de 13.348.401 habitantes y que poseía una

¹²⁸ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p.69

¹²⁹ *ibid.* p.70

¹³⁰ Mesa-Lago, Carmelo. *Social Security in Latin America*. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978). p.41.

población activa de 5.331.182 personas según el Banco Mundial, equivalente a un 39,9% de la población total.

En 1971, la población chilena, según el censo del año anterior estaba compuesta por 8.884.768 habitantes, cuya población activa correspondía a 3.278.100 personas, lo que equivale a un 36,9 %, mientras que en 2001 la población activa era un 41,7% del total nacional, ya que constaba de 6.316.344 personas, mientras la población de Chile, censada al año siguiente era de 15.116.435 habitantes.

Las cifras anteriores muestran un crecimiento casi constante de la población activa, que se elevó un poco más en el período más reciente (1992-2001). De tal modo, la mayor cobertura exhibida por el sistema de Cajas Previsionales es más bien relativa, ya que se aplicó a una población activa cinco puntos porcentuales menor a la que subyace al sistema de Capitalización Individual. Por otro lado, debe recordarse que el sistema actual posee resabios del anterior en lo que respecta a algunos afiliados antiguos y a los uniformados.

El costo de administración

Si bien no tuvo un capítulo propio, una de las grandes aristas que señala la suficiencia de un sistema previsional es el costo de administración. De hecho, su carácter oneroso fue lo que llevó a Jorge Alessandri a convocar la Comisión Prat y pese a no ser la única razón de su convocatoria, el financiamiento fue una de las mayores preocupaciones a la hora de evaluar las propuestas globales de la Comisión Bravo.

La Comisión Prat indicó que las principales fuentes de financiamiento provenían de los ahorros en forma de cotizaciones sobre los salarios y de la rentabilidad fruto del ejercicio de capitalización que realizan las Cajas de Previsión Social a partir del mismo fondo de pensiones. “[...] Tomando como base el cálculo de un total de sueldos y salarios de E° 1.447.000.000 para 1959, la Seguridad Social chilena significa un costo total del 33,5% de esos sueldos y salarios, porcentaje que de no existir el sistema de excedentes para la capitalización se habría reducido un 28,4%”. y que “el hecho de que los ingresos superen notoriamente a los egresos, se debe a la concepción original de la mayoría de los sistemas nacionales, basada en la fórmula de capitalización que busca la obtención de ingresos, no sólo para otorgar las prestaciones, sino también para realizar inversiones cuya rentabilidad permita a su vez, financiar el sistema”¹³¹.

Otras cifras que permiten dimensionar el peso de la Seguridad Social en la economía nacional, indican que para 1959 “el costo de la Seguridad Social chilena, incluyendo sus recursos para capitalización, alcanzó en 1959 al 71,4% del Presupuesto Nacional; y que si de este último se retira la parte destinada a previsión (E° 142.400.000) para comparar escuetamente los Gastos del Gobierno no previsionales con el total de ingresos de la Seguridad Social, estos últimos alcanzan a 90,3% de aquellos”¹³². “[...] sobre el ingreso nacional de E° 3.446.000.000 el volumen de recursos

¹³¹ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p820

¹³² *ibid.* p.822

utilizados por el sistema de Seguridad Social chileno alcanza en 1959 a un 14,1%. Si se consideran sólo los gastos, apartando los excedentes de capitalización como si se tratara de un régimen de reparto, dicha relación alcanza un 11,9%¹³³. Estas observaciones y los datos asociados dejan en claro que proyectivamente el Sistema de Cajas Previsionales iba camino a la quiebra y precisaba reformas de forma y fondo. El sostenido déficit presentado imposibilitaba una convivencia armónica con la economía nacional, considerando las presiones sobre el sistema previsional, el retorno de prestaciones otorgadas y el costo que suponía.

En el sistema actual siguen presentándose algunos resabios del sistema anterior, como las Cajas de Ahorro de los uniformados o los antiguos afiliados que pasaron a integrar el ex Instituto de Normalización Previsional (INP), y que con los años han ido disminuyendo. Las polémicas cajas de los uniformados poseen un costo de 0,9% del PIB¹³⁴. Por otra parte, la transición del Sistema de Cajas al actual sistema vigente generó una deuda que no se extinguirá hasta 2050 y que corresponde al 136% del PIB de 1981, que se ha pagado por parte del fisco mediante reformas tributarias, emisión de deudas y reorganizaciones de gastos y que en 2012 correspondió a un 1,6% del PIB. Según estos estudios de finanzas públicas, la transición estructural desde el sistema de Cajas al sistema de Capitalización Individual ha representado el 2,7% del PIB nacional de 2025.

135

Por último, debido a la integración en 2008 de un mecanismo de reparto - como el Pilar Solidario- en el actual sistema, éste costaba en 2013 un 0,7% del PIB,¹³⁶ proviniendo el 43% del impuesto a la renta y el 45% del Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹³⁷. Por último, la integración de las 58 recomendaciones específicas del Informe Bravo, que incluyen un aumento del pilar contributivo estatal, costaría un 0,4% del PIB.

138

Algunas de las tablas y gráficos exponen los altos costos que el antiguo sistema de Cajas Previsionales tenía para el Estado, aunque en décadas anteriores se usaba el Producto Geográfico Bruto (PGB) en vez del Producto Interno Bruto (PIB).

¹³³ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p.823

¹³⁴ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.58

¹³⁵ *ibídem*, p. 58

¹³⁶ *ibid.* p.56

¹³⁷ *ibid.* p.58

¹³⁸ *ibid.* p.152

Gasto público social respecto al PGB/PIB (en miles de millones de CLP de 1981)

Año	PGB total app.	Gasto público social	% del PGB
1955	\$ 369,70	\$ 55,10	14,90%
1961	\$ 502,30	\$ 85,40	17%
1963	\$ 554,60	\$ 90,40	16,30%
1965	\$ 621,00	\$ 124,20	20%
1967	\$ 793,50	\$ 159,50	20,10%
1969	\$ 966,80	\$ 180,80	18,70%
1970	\$ 1.039,60	\$ 206,90	19,90%

Cuadro XII. Fuente: Elaboración propia en base a cifras recabadas del texto de José Pablo Arellano. La conversión se llevó a pesos chilenos (CLP) de 1981.

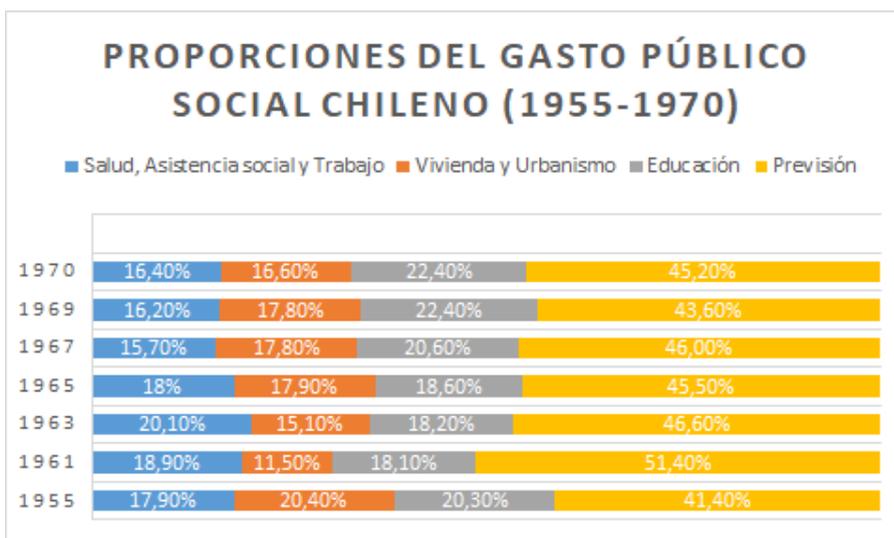
En la tabla anterior, se puede observar un crecimiento sostenido del PGB/PIB aproximado, así como del Gasto Público Social, que llega a representar en el momento de publicación del informe un 20% de éste. Seguirá en aumento hasta alcanzar su momento más álgido en 1967, cuando esta cifra crece a un 20,10%. Estos datos se complementan con la tabulación presentada a continuación:

Gasto previsional respecto al Gasto Público Social (en miles de millones de CLP de 1981)

Año	Gasto público social	Gasto previsional	Gasto previsional %
1955	\$ 55,10	\$ 22,81	41,40%
1961	\$ 85,40	\$ 43,90	51,40%
1963	\$ 90,40	\$ 42,13	46,60%
1965	\$ 124,20	\$ 56,51	45,50%
1967	\$ 159,50	\$ 73,37	46%
1969	\$ 180,80	\$ 78,83	43,60%
1970	\$ 206,90	\$ 93,52	45,20%

Cuadro XIII. Fuente: Elaboración propia en base a cifras recabadas del texto de José Pablo Arellano. La conversión se lleva a CLP de 1981.

En la cuarta columna de la tabla se observa una trayectoria relativamente fija del gasto previsional respecto al Gasto Público Social. Sin embargo, en 1961 el gasto previsional llegó a representar más de la mitad de esta glosa para el fisco (51,4%). Por otro lado, y según el Cuadro XIV, la proporción del gasto previsional era muy elevada respecto a otros ítems de importancia en un país como Chile en esa época. Así sucedía con la vivienda, que a pesar de arrastrar un elevado déficit habitacional -que se expresaba en la proliferación de asentamientos informales- sólo recibía un 18,10%. Esta situación también se reiteraba respecto a la educación que sólo recibía un 11,50% , a pesar que la tasa de analfabetismo superaba los dos dígitos, y en el 18% que reunía una serie de ítems mezclados, incluyendo la salud.



Cuadro XIV. Fuente: Elaboración propia en base a las cifras recabadas del texto de José Pablo Arellano

La cuestión del reparto

Al momento de redactar este escrito, se propuso en el debate la implementación de un Sistema Previsional de Reparto, no obstante, las propuestas A y B lo descartaron de plano¹³⁹. De los 24 miembros de la Comisión Bravo sólo Leokadia Oreziak propuso la confección de un Sistema de Reparto, denominado Propuesta global C, y criticó la propuesta A por mantener un sistema subsidiado. En las críticas para apoyar la visión de Oreziak aparece un dilema de filosofía económica respecto a la propiedad privada -no es extraño encontrar entre los argumentos menciones liberales como “contrato social” o “solidaridad”¹⁴⁰- que atribuye a esta propuesta tomar las cuentas individuales y ahorros de los afiliados e inyectarlas en el sistema financiero de manera expropiatoria y sin entregar una compensación.

La Comisión Prat, no ocupó en sus conclusiones y recomendaciones un argumento que sostuviera la implementación de un régimen previsional de reparto. Por el contrario, el diagnóstico llevó a la Comisión a desestimar la posibilidad de implementar un régimen previsional de este tipo. Más bien, en pos del desempeño y las prestaciones del Sistema, sugirió un sistema de *capitalización*, es decir, una estrategia de inversión de los fondos de pensiones recaudados como herramienta principal de rentabilidad de los ahorros y de financiamiento auxiliar de las Cajas Previsionales. Este elemento y sus implicancias son los que marcan la diferencia con las premisas de un genuino Régimen Previsional de Reparto.

Sobre esta especificación, el Informe Prat indica: “Como comentario de carácter general, se puede hacer notar que, el hecho de que los ingresos superen notoriamente a los egresos, se debe a la concepción original de la mayoría de los sistemas nacionales,

¹³⁹ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.108.; Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social.p 829

¹⁴⁰ *ibídem* p.73

basada en la fórmula de capitalización que busca la obtención de ingresos, no sólo para otorgar las prestaciones, sino también para realizar inversiones cuya rentabilidad permita a su vez, financiar el sistema. En cambio, en un sistema de reparto puro, debe existir un equilibrio casi absoluto entre ambos rubros, ya que busca en él la financiación directa de las prestaciones como los aportes¹⁴¹. Sumado a esta precisión, cabe agregar que, durante la década de 1960, los aportes previsionales estaban por debajo de lo estipulado en las normativas legales vigentes, como consecuencia de vicios producidos en las prácticas laborales y que afectaban los montos cotizados. De tal modo, “Este porcentaje real es inferior al legal, que en la mayor parte de los sistemas de seguridad social chilenos tiene un total de aportes que fluctúan entre el 40% y el 50% de las rentas de los asalariados. La explicación proviene de la evasión que este último excesivo porcentaje induce a producir; de las rentas legalmente no afectas a imposición; de las rentas que se pagan por fuera de todo sistema previsional, etc¹⁴²”.

Esta incidencia negativa del régimen laboral en el sistema previsional era directa, y obligaba a que el déficit por concepto de menores montos cotizados fuera compensado con deuda pública y con la rentabilidad de los fondos invertidos; (en porcentajes reales: los aportes del Estado (29,4%); de los empleadores (43,7%); de los empleados (14,7%); de los obreros (6,0%) y otros menores¹⁴³. Y aun cuando las normativas previsionales establecieron dichos porcentajes como adecuados para el sostenimiento del Sistema de Cajas Previsionales, “Ambos porcentajes son en extremo altos y señalan la imposibilidad de aumentar el gasto del sistema, salvo que se haga un replanteamiento totalmente diferente del sistema sobre las bases de unificación, economía administrativa y distribución más productiva de las diferentes partidas de egreso¹⁴⁴”. Esto refrenda la tesis de inviabilidad del sistema de reparto, dado el alto volumen de gasto público para el financiamiento de seguridad social hacia 1959, tal como es posible dimensionar en los cuadros de Gasto Público Social chileno o el Gasto Público sobre el Producto Geográfico Bruto entre 1955 y 1970, referidos anteriormente.

En 2015, los comisionados -salvo Oreziak- señalaron que, para aplicar un sistema de reparto, como el de la propuesta C, debería haber un notorio incremento de cotizaciones e impuestos mientras que la reserva nacional estaría agotada. Además, agregaron el evidente cambio demográfico y su impacto en el mercado laboral, que al no sostenerse en una fuerza laboral numerosa, presionaría sobre el gasto fiscal e iría en deterioro del ahorro y la inversión. La propuesta C además habría considerado cambios en las edades de jubilación y un aumento de la formalización del trabajo, situaciones que si bien también son necesarias en las otras dos propuestas, habrían sido más difíciles de cumplir y se habrían topado con indicadores conservadores de cobertura para adultos mayores en la realidad laboral chilena. En síntesis, se le descartó por insostenible.

¹⁴¹ Op. Cit. Comisión de Estudios de la Seguridad Social. p.820

¹⁴² *ibid.* p 822

¹⁴³ *ibid.* p.825

¹⁴⁴ *ibid.* p.823

Por el contrario, la propuesta mayoritaria del Informe Bravo contempló la integración de elementos de reparto al sistema, pero descartó absolutamente transitar hacia uno de ese tipo, así como volver al sistema de Cajas, señalando que ya el trabajo de Klein & Saks habría mostrado sus numerosas falencias¹⁴⁵, graficadas en el informe de Prat. Posteriormente, propuso uniformar las cajas de las Fuerzas Armadas y de Orden aduciendo los principios igualitaristas que debe albergar una previsión nacional. Del mismo modo, sugirió considerar las diferencias de algunos tipos de trabajos, como el de cuidado a menores y/o adultos mayores o los que están más expuestos a accidentes laborales¹⁴⁶. Por otro lado, propugnó una mayor igualdad, especialmente reduciendo las brechas de género tanto en cobertura como montos, brechas que no se daban de forma tan aguda en los países desarrollados que sirvieron de modelo. En consecuencia, la propuesta definió al Estado más como un actor con mayor actividad que como un liquidador de las Administradoras de Fondos de Pensiones¹⁴⁷.

Conclusiones

Ambos informes responden a un estado crítico de sus respectivos sistemas previsionales. Los problemas que acusan surgen de forma temprana y se expresaron incluso cuando aún no se había jubilado la primera generación de personas que iniciaron su vida laboral bajo los sistemas vigentes. Mientras que el Informe Prat fue convocado con apenas 7 años de vigencia del sistema, el Informe Bravo se realizó tras 34 años de implementación del sistema de Capitalización Individual, ya que durante sus primeros años de aplicación el contexto de Dictadura impidió su cuestionamiento efectivo. Tampoco se puede omitir la existencia de instancias predecesoras como la comisión presidida por Mario Marcel a inicios de 2006 y que ya había estudiado el sistema.

Es necesario enfatizar el alcance del diagnóstico contenido en el Informe Prat para el momento en que fue publicado y para la posteridad. Lo primero, es que su importante cúmulo de información cuantitativa fue un insumo indispensable para el desarrollo de políticas públicas en torno a la Seguridad Social. Precisamente, el espesor de este trabajo subraya los alcances de esta fuente, no sólo en lo concerniente a su objeto de estudio central –la Seguridad Social y la Previsión social– sino incluso en la Hacienda Pública, como en las dinámicas demográfica y laborales, materias de primer orden para la actuación del Estado. De hecho, cuando el Presidente Jorge Alessandri encomendó esta tarea a la comisión encabezada por Jorge Prat, ésta fue conformada por un grupo heterogéneo de especialistas que elaboró un informe de carácter técnico para usufructo del Estado de Chile, por lo que cualquier sesgo político fue contenido o atenuado. En segundo lugar, el Informe de la Comisión Prat constituye una fuente invaluable para la historiografía económica y social dedicada a la etapa crepuscular del período de Industrialización dirigida por el Estado. Así, en su contexto de producción da cuenta de la atmósfera conceptual y de las premisas vigentes sobre el rol que debiese

¹⁴⁵ Godoy, Óscar y Valdés, Salvador. *Democracia y previsión en Chile: Experiencia con dos sistemas*, (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994) p.138

¹⁴⁶ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. *Informe final*, (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2015) p.149

¹⁴⁷ *ibídem* p.228

cumplir el Estado, el Mercado, la Sociedad y el Individuo, así como las circunstancias y problemáticas macroeconómicas que aquejaron a los distintos estratos sociales, grupos etarios y rubros productivos. Por otro lado, la precisión con que el Informe la caracteriza el Sistema de Previsión Social vigente en Chile hacia 1959 lo convierte en una fuente de toda relevancia y pertinencia. Además, al ocupar una cuantiosa evidencia sobre las características, organización y modalidad de financiamiento del sistema previsional de la época, lo delimita y particulariza de tal modo que resulta imposible confundirlo con un Sistema de Reparto propiamente tal y más bien, obliga a conceptualizarlo como un *Sistema de Cajas Previsionales*.

Por su parte, el Informe Bravo aboga en lo central por un mantenimiento del Sistema de Capitalización Individual, pero con una mayor participación del Estado, recuperando una arista que había desaparecido con la privatización de la previsión. Por otro lado, pese a descartar un Sistema de Reparto, profundiza los aspectos solidarios de 2008 que comparten ciertos rasgos de un sistema de Reparto. De tal modo, se concibe como un punto de inicio para la apertura de reformas mayores en el sistema, que podría dar pie a una trayectoria conocida o a un nuevo tipo de sistema previsional.

En relación con la cobertura y tasas de reemplazo, ambos regímenes presentaron insuficiencias. Sin embargo, ninguno de esos problemas provocó la crisis final del Sistema de Cajas. Para ser justos, la ventaja relativa en cobertura que mostraba el sistema de Cajas frente al sistema de Capitalización Individual es más bien aparente, debido al cambio de la población activa. Los principales problemas, a nuestro juicio, del anterior sistema, se derivan de cuatro aspectos correlacionados: financiamiento, regularidad impositiva de los cotizantes, cambio en la estructura demográfica del país en su componente de población económicamente activa, y el ya mencionado carácter disperso. Distintos autores coinciden en que estas falencias acumuladas e irresueltas del sistema impactaron considerablemente en las pensiones de los cotizantes. Por su parte, el sistema vigente es susceptible de importante mejora a través de la integración del Pilar Solidario. Pero esto no quiere decir que, pese a sus avances, estos sistemas lograron resolver sus principales falencias.

Hacia el año 2015 las pensionadas presentaban una situación muy desfavorable respecto a los pensionados, lo que expresa a juicio del informe Bravo, la persistencia de una brecha de género que está muy atenuada en los países desarrollados. A su vez, se evidencia que los independientes siguen estando marginados y que la informalidad afecta a importantes sectores, que tienden a concentrar mayor pobreza. Todavía aparece un grupo marginado durante cincuenta años. Los campesinos, pese a exhibir algunas mejoras en términos de ingresos y derechos sociales, todavía arrastra una creciente informalidad laboral, asociada a una mayor feminización del empleo temporero, por lo que este sujeto marginado, probablemente lo seguirá siendo. Estas inercias muestran los escasos avances previsionales para estos grupos, lo que sumado a otros aspectos de la desigualdad, permiten que los servicios públicos fundamentales aún mantengan rasgos excluyentes y clasistas, aspectos que acompañaban al Sistema de Cajas, debido a su

segmentación tácita y multifactorial: mi pensión no sólo dependerá de mis ingresos y de si ellos están indexados a la inflación, sino que además de mi profesión u oficio.

La búsqueda de una mayor preocupación por fortalecer un sistema previsional, no implica ignorar la segmentación ni la dispersión que caracterizaban el Sistema de Cajas Previsionales ni desconocer su importante desigualdad. Este trabajo no comparte la idea de que el fortalecimiento del rol del Estado en un nuevo Sistema de Pensiones obligue a recuperar un Sistema de Cajas Previsionales ni por establecer un Sistema de Reparto, ya que ambos informes (Prat y Bravo) entregan documentadas razones para pensar que la adopción de un Régimen de Reparto no es una opción adecuada. Como se explicó, ya en 1965 no se concebía que el Sistema de Seguridad Social vigente incluyera un Sistema Previsional de Reparto propiamente tal, aunque hacia 2015 se encontraba muy extendida la errada identificación de este sistema con el de Cajas Previsionales.

Todo lo anterior resalta la importancia del tratamiento histórico de problemas de esta dimensión para el debate actual, el aporte con que el contexto ha situado estos problemas y el rescate de soluciones -acertadas o no- respecto a ellos. El análisis de sus fuentes permite conocer nuestra historia previsional, sus problemas vigentes y sus lineamientos futuros. La problemática de las pensiones afecta a todos los habitantes de Chile, y un manejo superficial y sólo discursivo puede llevar no sólo a quienes han trabajado toda una vida a la pobreza, sino que además debilitar fuertemente la economía nacional en su conjunto. Este informe recupera el valor de este ejercicio en un momento extremadamente complicado de la previsión social, donde dos momentos muy diferentes, resaltan la seriedad y la responsabilidad con la que debe ser abordado.

Bibliografía

Fuentes primarias fundamentales

- Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones (2015). *Informe final*. Santiago de Chile.
- Comisión de Estudios de la Seguridad Social (1964). *Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena*. Tomo I. Santiago de Chile: Jurídica.
- Comisión de Estudios de la Seguridad Social (1965). *Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena*. Tomo II. Santiago de Chile: Jurídica.
- Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*. Volúmen 1. Santiago de Chile.

Obras Generales

- Aguiló, Javier y Echeverría, Vicente. (2020). *Análisis del sistema de pensiones chileno: orígenes, evolución, propuestas existentes y una propuesta innovadora*. [Tesis de grado]. Santiago de Chile: Universidad de Chile
- Aninat, Eduardo. (1971). *Nuevas alternativas para el sistema chileno de seguridad social*. En Cuadernos de Economía, Año 8, N°. 25, 1971, pp. 79-110. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica.
- Araya, Andrés. (2014). *Estudio comparativo de los sistemas de pensión en Chile*. [Tesis de grado]. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Arellano, José Pablo. (1985). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago de Chile: Alfabetá Impresores.
- Arenas, Alberto. (2000). *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. Santiago: Naciones Unidas.
- Betancor, Andrea. (2020). *El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bravo, Jorge. (1996). *La tasa de retorno de los sistemas previsionales de reparto*. Oxford: Oxford University Press.
- Candia, Alejandra y Cifuentes, María Cecilia. (2014). *Diagnóstico del Sistema Previsional Chileno y Propuestas para su Perfeccionamiento*. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo.
- Cerda, Rodrigo. (2006). *Pensiones en Chile: ¿Qué hubiese ocurrido sin la reforma de 1981?* Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CIEDESS. (2000). *La seguridad social en Chile*.
- CIEDESS. (2013). *Impacto del envejecimiento y crecimiento de las remuneraciones en un sistema de reparto*.
- Cristi, Michael. (2017). *Felices y Forrados. Efectividad de los cambios de fondo*. [Tesis de grado]. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Del Real, René. (2017). *Mito o realidad: ¿es posible la reforma al sistema de pensiones de vejez chileno, usando los otros modelos previsionales?* [Tesis de grado]. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

- Diamond, Peter y Valdés, Salvador. (1993). *Social security reforms in Chile*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Durán, Gonzalo y Kremerman. (2017), Marco. “Los bajos salarios de Chile, Análisis de la Encuesta CASEN 2015”. *Ideas para el Buen Vivir*, N°10. Santiago de Chile: Fundación Sol.
- Godoy, Óscar y Valdés, Salvador. (1994). *Democracia y previsión en Chile: experiencia con dos sistemas*. En Cuadernos de economía: Latin American Journal of Economics, N°. 93, 1994, pp. 5-31.
- Humeres, Héctor. (2013). *Los desafíos de la seguridad social en el siglo XXI*. En Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 4, N°. 7, 2013, pp. 135-151.
- Larrañaga, Osvaldo. (2010). *El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010*. Santiago de Chile: Fundación Democracia y Desarrollo.
- Mesa-Lago, Carmelo. (1978). *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Morandé, Felipe y Noton. (2004). *La conquista de la inflación en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Notestein, F. (1945). Population: the long view. En T. Schultz, Food for the world (págs. 36-57). Chicago: University Chicago Press.
- Rivas, Waldemar. (2001). *Análisis comparativo del antiguo y nuevo régimen previsional chileno. [Tesis de grado]*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Rivero, Rodrigo Cantillano (2016) *El cambio demográfico en Chile y sus efectos sobre la fuerza de trabajo. (1934-2006). [Tesis doctoral]*. Barcelona, España: Universidad de Barcelona.
- Rengifo, Francisca. (2013). *Los rezagados de la seguridad social chilena. [Proyecto FONDECYT]*
- Rojas, Alejandro. (2009). *Reforma al sistema previsional*. Santiago de Chile: Universidad de Chile [Tesis de grado].
- Ruiz-Tagle, Jaime. (2014). “*Hacia un nuevo paradigma en el Sistema de Pensiones chileno*”. Santiago de Chile: Instituto Igualdad.
- Unidad Popular. (1969). *Programa básico de gobierno de la Unidad Popular: candidatura presidencial de Salvador Allende*.
- Valdés, Ximena. (2015). “Feminización del empleo y trabajo precario en las agriculturas latinoamericanas globalizadas”, *Cuadernos de Antropología Social*. n° 41, pp. 39-54, Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Vargas, Luis Hernán. (2018). *Reformas al sistema de pensiones en Chile (1952-2008)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Varios autores. *Historia de Chile 1960-2010*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario.

Fuentes Oficiales

- Banco Central-Indicadores económicos y sociales Chile 1960-2000.
- Banco Mundial-<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2020&locations=CL&start=1992>
- INE Estadísticas de Chile Siglo XX.

- Mensaje presidencial del 21 mayo: 1959 a 1970.
- Sociedad de Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Santiago de Chile Limitada. (2014). *Hacia la determinación de una tasa de reemplazo en Chile*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social.
- Valenzuela, Héctor. (1966) *Reforma previsional: dará auténtica seguridad social a todos los habitantes de Chile*. Santiago de Chile: Gratitud Nacional.

Leyes de la República de Chile:

-DFL 4.	-Ley 16464.	-Ley 17333.
-DFL 163.	-Ley 16919.	-Ley 17418.
-Ley 10383.	-Ley 16951.	
-Ley 10990.	-Ley 17182.	
-Ley 15477.	-Ley 17259.	
-Ley 16250.	-Ley 17285	
-Ley 16258.	-Ley 17289	

Artículos de prensa:

-*América Economía*. “Inflación en Chile llega a 4,4% en 2015 tras variación nula en diciembre”. América Economía.

<https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/inflacion-en-chile-llega-a-44-en-2015-tras-variacion-nula-en-diciembre>. Consultado en 5-8-2021

Anexos

Anexo 1

Provincia	Población Económicamente activa		Población asegurada		Otros		Total	
	Miles	Porcentaje Urbano	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje
Antofagasta	72.3	92.4	51.8	71.6	6.4	8.9	58.2	80.5
Colchagua	48.5	33.0	35.4	73.0	0.9	1.9	36.3	74.8
Atacama	39.3	66.4	25.3	64.4	2.8	7.1	28.1	71.5
O'Higgins	79.9	53.6	53.1	66.5	3.5	4.4	56.6	70.8
Talca	65.2	42.9	43.0	66.0	2.0	3.1	45.0	69.0
Curicó	32.7	40.4	21.5	65.7	0.9	2.7	22.4	68.5
Concepción	164.0	80.8	98.6	60.1	8.7	5.3	107.3	65.4
Aconcagua	45.2	55.1	27.8	61.5	1.5	3.3	29.3	64.8
Tarapacá	42.4	83.3	25.3	59.7	2.1	4.9	27.4	64.6
Santiago	835.4	90.7	434.7	52.0	91.6	10.9	526.3	63.0
Linares	53.9	35.3	32.9	61.0	1.0	1.8	33.9	62.9
Bío Bío	52.9	36.3	31.6	59.3	1.4	2.6	33.0	62.4
Coquimbo	88.3	52.4	49.3	55.8	2.9	3.3	52.2	59.1
Valparaíso	200.1	88.5	102.4	51.2	14.2	7.1	116.6	58.3
Magallanes	30.6	74.8	15.2	49.7	2.0	6.5	17.2	56.2
Valdivia	81.4	44.7	40.4	49.6	2.2	2.7	42.6	52.3
Malleco	51.5	43.3	25.3	49.1	1.1	2.1	26.4	51.3
Ñuble	89.4	37.9	41.7	46.6	1.6	1.8	43.3	48.4
Osorno	48.6	46.5	21.5	44.2	1.6	3.3	23.1	47.5
Maule	24.4	36.9	10.1	41.4	0.4	1.6	10.5	43.0
Llanquihue	52.6	43.0	20.2	38.4	1.3	2.5	21.5	40.8
Cautín	120.0	38.9	39.2	32.7	3.2	2.7	42.4	35.3
Arauco	26.4	35.6	8.8	33.3	0.5	1.9	9.3	35.2
Aysén	12.7	49.9	3.8	30.0	0.4	3.1	4.2	33.1
Chiloé	30.1	23.9	5.1	16.9	0.4	1.3	5.5	18.3
Total	2,387.8	69.2	1,264.0	52.0	154.6	7.0	1,418.6	59.0

Cuadro I. Población Asegurada por provincia. Chile, 1960. Carmelo Mesa Lago

Anexo 2

GRUPOS	INGRESOS	EGRESOS	EXCEDENTES O DÉFICIT
	1	2	3
1. Servicio de Seguro Social	39.188,00	24.587,50	14.600,50
2. Marina Mercante (Sección Tripulantes)	1.557,70	1.609,20	(-) 51,5
3. Preparadores y jinetes	400,6	215,5	185,1
4. Servicio Nacional de Salud			
5. Departamento de Indemnización Obreros Molineros	92,3		92,3
6. Reg. Convec. Y Cajas de Compensación A.Familiar	135,6		135,6
7. Reg. Convec. Indemnización			
8. Caja Accidentes del Trabajo y cias. particulares que aseguran este riesgo	1.035,20	779,4	255,8
TRABAJADORES MANUALES SECTOR PRIVADO	42.409,40	27.191,60	15.217,80
9. Caja Nacional Empleados Públicos y Periodistas (Sección empleados públicos)	23.855,00	13.739,00	10.116,00
10. Caja de Carabineros	12.959,10	9.835,80	3.123,30
11. Caja Defensa Nacional	37.384,70	31.165,10	6.219,60
12. Empleados Banco Central	1.287,40	299,1	988,3
13. Caja de Empleados Banco del Estado	4.050,90	801	3.289,90
14. Caja de Empleados de la Caja de Amortización	122,2	60,1	62,1
15. Empleados Municipales Santiago	572,5	228,3	344,2
16. Empleados Municipales Valparaiso	322,7	248,8	73,9
17. Empleados Municipales de la República	1.108,20	250,5	857,7
18. Obreros Municipales de Santiago	1.015,50	675,1	340,4
19. Caja de los FFCC del Estado	4.182,70	1.348,30	2.834,40
20. Empresa de los FFCC del Estado	8.859,50	8.225,60	633,9
21. Inst. Semifisc. Y Autonom.			
22. Servicio Médico Nacional de Empleados	131,5		131,5
23. Fisco, pagos directos	13.076,70	13.076,70	0
24. Fisco, Fuerzas Armadas			
25. Fisco, Carabineros			
EMPLEADOS PÚBLICOS	108.968,80	79.953,40	29.015,20
26. Caja empleados particulares y Organismos auxiliares	30.865,10	6.105,80	24.759,30
27. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (Sección	3.287,70	4.591,60	(-) 1.303,9
28. Marina Mercante Nacional (Sección Oficiales y Empleados)	2.880,20	1.607,70	1.272,50
29. Marina Mercante Nacional (Sección Aduanas)	117,7	49,9	67,8
30. Empleados Club Hípico de Santiago	256	150,3	105,7
31. Empleados Hipódromo Chile	283,9	197,6	86,3
32. Caja Empleados Agua Potable	443	98	345
33. Caja Bancaria Pensiones	4.336,00	1.723,10	2.612,90
34. Caja Empleados Banco de Chile	1.336,10	632,4	703,7
35. Servicio Médico Nacional de Empleados			
EMPLEADOS PARTICULARES	43.805,70	15.156,40	28.649,30
36. Servicio Nacional de Salud	134,1	134,1	0
37. Gastos fiscales de asistencia social			
38. Gastos Ministerio de Salud			
RESIDENTES EN GENERAL	134,1	134,1	0
	72.882,30	72.882,30	72.882,30

Reconstrucción del Cuadro II del Anexo del Informe Prat

Anexo 3

Año	Indice costo de la vida	Factor para deflactación	Sueldo vital mensual de Santiago
1937	176,4	118,911	\$ 405,66
1938	184,1	113,938	420
1939	186,6	112,411	445
1940	210,3	99,743	473,33
1941	242,3	86,57	600
1942	304,3	68,933	815
1943	353,9	59,271	1.050
1944	395,4	53,05	1.185
1945	430,2	48,759	1.320
1946	498,6	42,07	1.470
1947	666	31,495	1.995
1948	785,9	26,69	2.400
1949	933,3	22,475	3.040
1950	1.074,80	19,516	3.800
1951	1.314,00	15,963	4.670
1952	1.605,50	13,065	6.070
1953	2.012,20	10,424	7.550
1954	3.465,80	605,2	11.600
1955	6.071,80	345,4	18.400
1956	9.469,90	221,5	26.958
1957	12.612,20	166,3	35.088
1958	15.134,50	138,6	42.103
1959	20.976,00		57.550

Reconstrucción del Cuadro III Costo de la Vida en función al Sueldo Vital, Informe Prat. Pp.1169

Primera columna indica el año.

Segunda columna indica el costo de la vida en promedios anuales, considerando 1928 como año 0, Obtenido del Banco Central (marzo 1928=100=107,2)

Tercera columna indica el factor utilizado para la conversión de los pesos 1959 en pesos de cada año de iniciación de las jubilaciones

Cuarta columna indica el monto mensual del sueldo vital para el departamento de Santiago en cada año.