

# Derecho a la Seguridad Social en la Tercera Edad

---

## INTRODUCCIÓN

En términos generales, los sistemas de seguridad social se configuran “para proteger al individuo de los riesgos materiales y de las inseguridades materiales individuales típicas” como los accidentes, las enfermedades, la incapacidad para mantener el trabajo y la necesidad de garantizar un ingreso durante los años de pasividad laboral. En el peor de los casos, el sistema debe responder en la hipótesis de pérdida (muerte) de quien era el sostén del hogar.<sup>1</sup> Se entiende que estas situaciones, denominadas ‘contingencias’, deben recibir respuesta no por caridad, sino por una cuestión de derechos. Que haya personas que ven su etapa inicial de la vida construida, más que por caminos, por trabas que le impiden surgir, genera el deber de la comunidad de idear y mantener sistemas que les permitan a esas personas vivir con dignidad. Hasta donde existe noticia, los tratados internacionales vinculantes para Chile disponen, al unísono, el deber del Estado de asegurar una vida digna para sus ciudadanos.

En las siguientes páginas nos encargaremos de dar cuenta del estado actual de la discusión en Chile relativa al sistema previsional, esto es, al sistema que rige en Chile y que pretende cubrir la ‘contingencia’ de la edad y el término de la vida laboral. Es decir, nos referimos al sistema que debería encargarse de que las personas, avanzadas en edad y habiendo dejado el trabajo

---

<sup>1</sup> Véase, Pautassi, Laura, *El Derecho a la Seguridad Social. Una Aproximación desde América Latina*, en Abramovich, Añón y Courtis (comps.), *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*, Doctrina Jurídica Contemporánea, Distribuciones Fontamara S.A., México, 2003, p. 233.

activo, puedan llevar adelante una vida digna. Se trata del sistema que se encarga de entregar un trato digno y justo a sus ciudadanos que ya han dado todo por el bien de la comunidad y que pasan a descansar y disfrutar de la tercera edad.

Para ello, como suele ser el enfoque de este Informe, utilizaremos los estándares internacionales sobre derechos humanos. Esos estándares nos permitirán analizar, siempre desde esa óptica, la discusión. Como la contingencia que se analiza es el avance de la edad y el cese del trabajo, se prestará especial atención al “estatuto internacional de los derechos humanos de los ancianos”.<sup>2</sup>

En cuanto a los instrumentos internacionales, cabe tener presente que existe una serie de referencias en varios de ellos a los sistemas de seguridad social.<sup>3</sup> El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>4</sup> señala que:

*“[t]oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”.*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),<sup>5</sup> por su parte, dispone en su artículo 9 que:

*“los Estados Partes en el presente Pacto [entre ellos Chile] reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.*

Por su parte, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>6</sup> –que no ha sido ratificado por Chile–, establece referencias específicas a las prestaciones de vejez, señalando que:

---

<sup>2</sup> Véase, Martín, Claudia y Rodríguez-Pinzón, Diego, *El Estatuto Internacional de los Derechos Humanos de los Ancianos*, en Martín, Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara, José (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Universidad Iberoamericana, Distribuciones Fontamara S.A., México, 2004 (pp. 601-639).

<sup>3</sup> Para el análisis de estas referencias, véase Courtis, Christian, *El Derecho a la Seguridad Social en el Derecho Internacional*, en Abramovich, Añón y Courtis (cit.), pp. 257-271.

<sup>4</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

<sup>5</sup> Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, vigente desde 3 de enero de 1976.

<sup>6</sup> Véase, Courtis, Christian, *El Derecho a la Seguridad Social en el Derecho Internacional* (cit.), p. 258.

*“[l]a contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita (...). La edad prescrita no podrá exceder los sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país que se trate”.<sup>7</sup>*

Algunos instrumentos de carácter regional también poseen referencias al sistema de seguridad social, en especial a los sistemas previsionales. La Carta de la Organización de los Estados Americanos, en el artículo 45, señala que:

*“los Estados miembros convienen en dedicar sus máximos esfuerzos (...) al ‘desarrollo de una política eficiente de seguridad social’ situándolo entre los requisitos para lograr ‘un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz’, que permit[a] al hombre ‘alcanzar la plena realización de sus aspiraciones’”.<sup>8</sup>*

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre,<sup>9</sup> por su parte, dispone en su artículo XVI que:

*“[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias (...) de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.*

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>10</sup> por su parte, establece que:

*“[l]os Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas economi-*

<sup>7</sup> Esta norma podría resultar clave en las discusiones que, veremos, se llevan adelante hoy en día en Chile. Veremos que algunas personas han señalado que una de las reformas que debe introducirse al sistema previsional, es el de aumentar la edad para la jubilación dado que “los chilenos estamos viviendo más”.

<sup>8</sup> Véase, Courtis, Christian, *El Derecho a la Seguridad Social en el Derecho Internacional* (cit.), p. 262.

<sup>9</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

<sup>10</sup> Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

*cas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (...)*”.

El artículo 26 de la Convención lo que hace es reconocer expresamente los derechos sociales que se encuentran consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos,<sup>11</sup> la cual, como vimos, dispone la obligación de los Estados de desarrollar una política eficiente en materia de seguridad social.<sup>12</sup> El artículo 26 establece, así, dos clases de obligaciones: una general de ‘no regresividad’, y otra específica relativa a cada uno de los derechos sociales que reconoce la Carta.<sup>13</sup> Estas obligaciones no son declaraciones de buena voluntad, sino, como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité de DESC), “una fuente de obligaciones directas e inmediatas de los Estados”.<sup>14</sup> En este contexto, las obligaciones de los Estados –Chile, entre ellos– no se limitan sólo a no violar los derechos relativos a la seguridad social de las personas, sino que, además, “a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica, y hasta el máximo de los recursos disponibles”.<sup>15</sup>

Con todo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mantenido un criterio restringido para conocer de casos en los que se reclame la violación del artículo 26. En particular, en lo referente a los sistemas de pensiones, la Corte sostuvo en el caso *Cinco Pensionistas* que esas posibles violaciones era necesario evaluarlas en general, y no a partir de casos individuales, indicando que:

---

<sup>11</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

<sup>12</sup> Artículo 45 de la Carta.

<sup>13</sup> Véase, Melish, Tara, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos*, Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Orville H. Schell, Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School, Quito, 2003.

<sup>14</sup> Véase, Rossi, Julieta y Abramovich, Víctor, *La Tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en Martín, Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara, José (cit.), p. 463.

<sup>15</sup> Véase, Dulitzky, Ariel, *Alcances de las Obligaciones Internacionales de los Derechos Humanos*, en Martín, Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara, José (cit.), p. 93.

*“Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente”.*<sup>16</sup>

El Protocolo de San Salvador,<sup>17</sup> que complementa regionalmente al PIDESC, señala en su artículo 9 que:

*“[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.*

El Protocolo, como hemos señalado, no ha sido ratificado por Chile, lo que evidencia que el Estado no ha realizado todas las medidas necesarias para lograr una total efectividad de los derechos humanos.

A diferencia de lo que ocurre con el Protocolo de San Salvador, sí son vinculantes para Chile las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En especial cabe señalar la Observación General número 6,<sup>18</sup> de la cual pueden extraerse varios principios que permitirán cotejar el sistema nacional. Primero, que los “Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”.<sup>19</sup> Segundo, que “[l]os métodos que los Estados

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, párrafo 147.

<sup>17</sup> Suscrito en el XVIII período ordinario de sesiones de la Asamblea General, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1998.

<sup>18</sup> Véase, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores (13 período de sesiones, 1995), U.N. Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995).

<sup>19</sup> Párrafo 13.

Parte utilizan para cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Pacto respecto de las personas de edad serán fundamentalmente los mismos previstos para el cumplimiento de otras obligaciones”.<sup>20</sup> Tercero, los Estados Partes deben garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, en términos de la observación, que tengan “igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales (...) debiendo prestar especial atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de la familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que las haga acreedoras de percibir una pensión de vejez”.<sup>21</sup> Y, cuarto, los Estados Partes “deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”. Pero no se trata de cualquier prestación, sino que, interpretada a la luz de las disposiciones del artículo 11 del PIDESC, de prestaciones que permitan asegurar un nivel de vida adecuado.<sup>22</sup>

En el caso chileno, la Constitución reconoce a todas las personas:

*“El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”.*<sup>23</sup>

En seguida, al establecer la acción de protección, y tal como ocurre en general en Chile con los derechos sociales, se excluye

---

<sup>20</sup> Párrafo 18. Esta obligación, por su parte, puede complementarse con Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 1, Presentación de informes por los Estados Partes (Tercer período de sesiones, 1989), U.N. Doc. E/1989/22.

<sup>21</sup> Párrafo 20.

<sup>22</sup> Párrafos 30 y 32.

<sup>23</sup> Artículo 19 N° 18 de la Constitución.

de la tutela este derecho. La Constitución establece en su artículo 20° una acción judicial destinada a entregar tutela a las personas que se vean amenazadas, perturbadas o privadas en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Pese a que los derechos sociales se encuentran reconocidos en la Constitución como derechos fundamentales, éstos quedan fuera de la posibilidad de ser objeto de esta acción. A lo sumo se protegen los aspectos individuales de esos derechos, como el derecho a escoger en cuál sistema de salud estar afiliado (público o privado) o a no ser discriminado al momento de ser contratado en un trabajo, entre otros.

Ello en caso alguno quiere decir que se trate de meras declaraciones que el Estado irá cumpliendo discrecionalmente. En efecto, se trata de derechos que fijan el marco dentro del cual éste debe moverse, diseñar e implementar políticas públicas. Implementar políticas públicas sin reparar en los estándares de derechos humanos, constituye una violación a la Constitución y a los Tratados Internacionales vinculantes para Chile. En algún sentido así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional cuando señaló, a propósito del entonces Proyecto de Ley sobre Jornada Escolar Completa, que para el Estado existe una obligación de financiar la educación y que la ausencia de acciones judiciales que permitan hacer efectivo (“justiciable”) este derecho no supone que aquél posea absoluta discrecionalidad para eludirlo o satisfacerlo.<sup>24</sup>

## EL SISTEMA EN LA AGENDA PÚBLICA

El sistema previsional chileno no habría recibido tanta atención, en el propio Chile, si no es porque hacia mediados de 2005 –y en especial, en la medida en que se acercaban las elecciones– varias voces comenzaron a realizar serias críticas al sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Casi todas las críticas, con mayor y menor fuerza, según el caso, señalaban la necesidad de una urgente revisión de la forma en que ese sistema se había comportado en sus ya 24 años de existencia.

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 410, 14 de junio de 2004, sobre proyecto de ley que modifica Régimen de jornada Escolar Completa (versión en línea en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl)) (considerando 23°).

El sistema de capitalización individual, impuesto por el régimen de Pinochet a comienzos de los años 80's, buscaba terminar con las deficiencias del sistema de reparto vigente hasta entonces. En un escenario de crítica y oposición reducidas a la mínima expresión, pocos países han contado con un contexto (como lamentablemente ocurrió en Chile) que les permita realizar reformas radicales a los sistemas de pensiones. El sistema, implementado a comienzos de los 80's, era ambicioso. Como lo señala Larroulet, en un informe del Instituto Libertad y Desarrollo, se trataba de adecuar el sistema a la "relación esencial que –en su concepto– debe existir en cada institución humana entre cotizaciones y beneficios; en otras palabras, entre los derechos y responsabilidades".<sup>25</sup>

Según el mismo informe, el gran problema del sistema de reparto era que generaba incentivos para evitar la declaración y cotización de las cuotas, lo que "llevó al quiebre del sistema y a un espiral de costos, siendo emplazado el gobierno a realizar aportes crecientes para cumplir con los compromisos contraídos".<sup>26</sup> Nada muy distinto a lo que ocurre hoy, en un escenario que nos muestra que, del total de las pensiones que se pagan, la mayoría son cubiertas por el Instituto de Normalización Previsional (encargado de adecuar el traspaso, digamos, del sistema antiguo al nuevo), el Gobierno (en el caso de las pensiones asistenciales y las pensiones mínimas) y sólo una mínima parte por las AFP.

Así, de las metas que se propuso alcanzar el sistema de AFP, esto es, (1) superar la quiebra financiera, (2) asegurar el rol subsidiario del Estado, (3) más empleo y ahorro y (4) lograr un sistema previsional efectivo, sólo (1) se ha logrado y con ganancias que van destinadas a los dueños de las AFP más que los cotizantes. Lo que ocurre es que los cotizantes no pagan todas sus cuotas, poseen empleos inestables y eso hace que dejen de pagar sus obligaciones. Y ese es el problema que no supo prever el sistema de capitalización individual que, individualizando el beneficio previsional, no reparó en aquellos que carecen de empleos estables y buenos sueldos, a pesar de que éstos correspondían aproximadamente a la mitad de los habitantes del país en el año en que

---

<sup>25</sup> Larroulet, Cristián, *La Privatización del Sistema Previsional y sus Beneficios para el Futuro de la Familia*, Instituto Libertad y Desarrollo, Abril, 1996, Santiago, p. 4.

<sup>26</sup> *Ibid.*

se ideó el sistema. Hoy por hoy los directivos de las AFP se escudan de las críticas al sistema señalando que éste es bueno y que las deficiencias se deben a la falta de trabajo. Luego, se trata de un problema del Gobierno.

El sistema de reparto poseía una administración ineficiente con escasos excedentes que, además de ser pequeños, eran mal invertidos. En ese sentido, hoy la situación es radicalmente opuesta. Las AFP se han convertido en el negocio más lucrativo del país, ubicado por sobre el sistema financiero. Así, durante el primer trimestre de 2005 las AFP reportaron utilidades por \$28.944 millones de pesos.<sup>27</sup> Como veremos, esas utilidades, junto con beneficiar a los dueños de las AFP, van en beneficio de aquéllos cuyas cuentas individuales se encuentran más abultadas, esto es, de los que poseen más recursos y pueden invertir en los fondos de más riesgo y que, por lo mismo, entregan mayor rentabilidad (A, B, C y, en menor medida, D).

En términos generales, el sistema de capitalización individual impuesto por el D.L. 3.500 opera sobre la base de las cuotas que los trabajadores deben imponer mes a mes. Esas cotizaciones, obligatorias para los trabajadores dependientes, pasan a engrosar sus cuentas individuales. Las administradoras de esos fondos (las AFP) se encargan de cuidar de esos fondos, de una parte, y de invertirlos y sacarles provecho económico, de otra. Como se trata de fondos que pertenecen a los afiliados, esto es, de dineros que irán a asegurar la vida futura de las personas una vez alcanzada la edad de retiro, no pueden ser invertidos con total discrecionalidad por las AFP. Poseen, por lo anterior, una serie de requisitos y trabas que les indican cómo y cuánto invertir. A mayor riesgo de la inversión, menor es la cantidad de dineros que se pueden invertir. Asimismo, a mayor riesgo de la inversión, mayores son las posibilidades de ganancias –como de hecho ocurrió durante parte de 2005 con los fondos más riesgosos: los del tipo A y B.<sup>28</sup>

La cotización es obligatoria para el trabajador, que debe imponer al menos el 10% de su sueldo mensual.<sup>29</sup> Las AFP, con esos

---

<sup>27</sup> [www.estrategia.cl](http://www.estrategia.cl). Unos US\$55 millones, aproximadamente.

<sup>28</sup> Los límites, también, alcanzan a los tipos de instrumentos en los cuales se puede invertir y a las entidades emisoras, entre otros puntos.

<sup>29</sup> Decimos al menos, pues fuera de las hipótesis de cotización obligatoria, la base sobre la cual se construye el sistema de AFP, existe la posibilidad de cotizar sumas adicionales a través del Ahorro Previsional Voluntario (APV).

dineros, invertirán y harían rentar los fondos del cotizante, bajo la promesa de que éste no sólo recibirá la cantidad que haya juntado en virtud de la capitalización individual que realizó durante su vida laboral, sino que, además, aquellas sumas que por concepto de rentabilidad pueda adicionarle la AFP a la que se encuentre afiliado. Las diferentes rentabilidades que exhibirían las diferentes AFP que deberían funcionar en el sistema alentarían la competencia, incentivando al empleado para que, información en mano, optara –cuando quisiese– por aquella AFP que mejor rentabilidad extraía de los fondos depositados en ella. Las diferentes comisiones que cada AFP cobraría por administrar esos fondos, también sería un factor a tomar en cuenta por el afiliado, a la hora de decidir si se mantenía en una AFP o si cambiaba a otra.

El sistema no contaba, sin embargo, con las altas comisiones que las AFP cobrarían por asegurar esa rentabilidad, todas en un rango bastante similar. El sistema tampoco contaba con que sólo seis empresas podrían mantenerse en el mercado de las AFP, el cual ha sido criticado de poco competitivo. Ello, sin contar otras deficiencias que el sistema exhibe desde los estándares internacionales de derechos humanos, como la discriminación del sistema hacia las mujeres. Estos aspectos serán analizados más adelante.

Con todo, no puede dejarse de lado el hecho de que el sistema ha traído beneficios para el país. Algunos de esos beneficios pueden cuestionarse, desde luego, pero la propia Asociación de AFP señala que la reforma previsional ha producido efectos sobre el crecimiento económico: ha permitido el desarrollo de los mercados de capitales, aumento en los flujos de ahorro e inversión y ha contribuido al incremento del empleo y su formalización.<sup>30</sup>

## ELECCIONES Y CAMBIO DEL MODELO

Pero la crisis del sistema se ha hecho sentir con fuerza. En efecto, el primero de los debates efectuados en 2005 entre los entonces candidatos a la presidencia de Chile, prestó especial importancia al sistema de seguridad social chileno. Todos coincidieron

---

<sup>30</sup> Véase, *Serie de Estudios*, Asociación de AFP, Número 36 (Septiembre), Santiago, 2003 (los estudios se encuentran disponibles en: [www.afp-ag.cl](http://www.afp-ag.cl)), pp. 1-3.

en que el sistema chileno de pensiones se enfrenta a una crisis que amerita políticas públicas fuertes que vayan orientadas, según la visión de cada uno de los sectores en los que se apoyan, a mejorar el sistema o a modificarlo. Así, por ejemplo, Joaquín Lavín, abandonado de la Unión Demócrata Independiente, señaló que el sistema estaba siendo copiado en otros países –en clara alusión a Estados Unidos– y que ello daba muestras de que se trataba de un buen sistema, pero que requería ajustes para funcionar a nivel óptimo. Sebastián Piñera, entonces candidato de Renovación Nacional, señaló que el sistema proyectaba una crisis a futuro, punto con el que coincidió la candidata de la Concertación de Partidos por la Democracia, Michelle Bachelet.<sup>31</sup> Más crítico fue el candidato del Pacto Juntos Podemos, Tomás Hirsch, quien señaló que no era preciso esperar al futuro puesto que, hoy mismo (entonces y ahora), era posible advertir las tremendas desigualdades que el sistema de pensiones chilenos era capaz de generar.<sup>32</sup>

Consultados por la forma en que deberían resolverse las deficiencias del sistema, cada uno de los candidatos y la candidata propusieron diversas medidas. Joaquín Lavín propuso sólo mejoras que permitirían salvar las deficiencias. Abogó por un sistema de incentivos para que los trabajadores independientes coticen en el sistema y, por lo tanto, que no quede a su sola discrecionalidad el hacerlo.<sup>33</sup> También propuso la creación de pensiones para las dueñas de casa, uno de los puntos sobre los cuales se había pronunciado el Comité de DESC al momento de entregar sus observaciones al informe presentado por Chile.<sup>34</sup> El Comité señaló que:

---

<sup>31</sup> La candidata señaló que el sistema de pensiones al año 2030 estaría colapsado. Entendemos que se refiere a la imposibilidad fáctica de que todos los cotizantes puedan alcanzar los niveles mínimos de pensiones, lo que obligará al Estado, en su rol meramente asegurador bajo este modelo, a inyectar recursos fiscales que les permitan a esas personas contar con una pensión mínima. Como veremos, no se trata de una cifra muy alta.

<sup>32</sup> El candidato de la izquierda indicó, así, que mientras los dueños de las AFP habían contabilizado ganancias por 112 mil millones de pesos durante 2004, las cifras proyectadas indicaban que una parte importante de los chilenos no alcanzaría pensiones mínimas al momento de tener que jubilarse. Las AFP se convierten junto a las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) en los negocios con mayores utilidades, por sobre el sector financiero.

<sup>33</sup> Como veremos, mientras los trabajadores dependientes deben elegir la AFP en la cual quieren cotizar al momento de trabajar, los independientes poseen absoluta discrecionalidad para decidir si lo hacen o no.

<sup>34</sup> Véase, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

*“(...) se encuentra profundamente preocupado de que el sistema privado de pensiones, basado en contribuciones individuales, no garantice niveles adecuados de seguridad social para un importante segmento de la población que no trabaja en la economía formal (...) notando que hay mujeres que se ven particularmente afectadas por esta situación: ‘dueñas de casa’ y cerca de un 40 por ciento de las mujeres trabajadoras no cotizan en el sistema de seguridad social y, por lo mismo, no son consideradas como beneficiarias de los beneficios para los mayores de edad”.*<sup>35</sup>

Para lograr esos cambios propuestos solicitó mayor compromiso del Estado que debería actuar como co-cotizante junto al trabajador, lo que debería aumentar la acumulación de recursos de la persona. Hirsch va más allá y llama al empleador a “no hacerse el tonto” y a sumarse a esta cotización compartida. Sebastián Piñera, quien también reclama más participación del Estado, cree que la clave está en el trabajo: más trabajo y mejores salarios deberían traer como consecuencia más y mejores cotizaciones. El candidato de Renovación Nacional coincide, como veremos, con la formula que reclaman los dueños y representantes de las AFP: la crisis del sistema se debe a las deficiencias del sistema laboral y no, en cambio, al sistema propiamente tal.

La candidata de la Concertación –luego elegida Presidenta– cree que el sistema de pensiones chileno no ha cumplido con los supuestos sobre los cuales se construyó. En ese sentido señaló que apenas asumiera el Gobierno enviaría un proyecto de ley en el que sumaría al Estado a la cotización individual, buscando la configuración de un sistema más solidario que el actual. Finalmente, Tomás Hirsch –luego de una dura crítica al enriquecimiento de las AFP– propone la necesidad de reformar el sistema encaminándolo hacia uno más solidario, donde el trabajador pueda administrar sus propios fondos y donde puedan, por lo mismo, reducirse el costo de las comisiones.<sup>36</sup>

---

(Chile), Terceros informes periódicos que deben presentar los Estados Partes de conformidad a los artículos 16 y 17 del Pacto, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 10 de julio de 2003.

<sup>35</sup> *Consideration of Reports Submitted by States Parties, Under Articles 16 and 17 of the Covenant (Chile 26/11/2004)*, Economic and Social Council, United Nations, 26 November 2004, párrafo 20.

<sup>36</sup> La rebaja de comisiones fue un punto en el que también coincidió Sebastián Piñera, quien indicó que de cada 1 peso que un cotizante aportaba al sistema, 20 centavos eran destinados a comisión. Veremos que las altas comisiones son parte de

Todos los candidatos presidenciales coincidieron en un primer punto: en la necesidad de aumentar el monto de las pensiones mínimas y las pensiones asistenciales. Como veremos este es uno de los puntos de quiebre del sistema que, de no incorporar reformas radicales, al año 2020 quebraría o, en el mejor de los casos, traspasaría una deuda extraordinaria al Estado, en tanto garante de las pensiones mínimas.

Pese a que el informe del Banco Mundial estima que una medición real del sistema podrá realizarse solo en 2020,<sup>37</sup> las cifras presentes y las proyecciones efectuadas por varios centros de estudios permiten sostener que no será necesario esperar tanto tiempo más para poder afirmar que el sistema está atravesando una fuerte crisis.<sup>38</sup>

## LA CRISIS DEL SISTEMA

En resumen, podemos decir que la crisis del sistema de AFP se debe a los siguientes factores: comisiones extremadamente altas que inciden en los montos acumulados por cada cotizante; escasa cobertura del sistema; bajos niveles de información en el usuario (obligado) del sistema, lo que trae consecuencias en su comportamiento frente a las diversas ofertas –si es que en verdad lo son–; la ausencia de competencia en el sistema y el incumplimiento de las promesas por parte del sistema que, construido sobre la idea de relegar al Estado a un rol meramente subsidiario, ha terminado reclamando más y más intervención de éste.

### 1. Altas Comisiones

Uno de los aspectos en contra de los cuales los críticos del sistema han dirigido sus dardos, es al cobro de comisiones por par-

---

las razones por las cuales el sistema se encuentra en crisis y que, en el caso de cotizante medio, la (principal) razón para el empobrecimiento de sus cuentas. Veremos, también, que las comisiones son uno de los puntos contra los cuales dirigen sus ataques quienes abogan por una mayor competencia en el sistema de AFP.

<sup>37</sup> Véase, Holzmann, Robert et al., *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform*, The World Bank, Washington D.C., 2005, p. 145.

<sup>38</sup> Véase, *Proyección de Pensiones en el sistema AFP. Ejercicio de simulación*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones (DEPESEX/BCN/Serie Informes), Año XV, N° 143, Santiago, 2005.

te de las AFP. Como señala Larroulet, uno de los problemas del sistema de reparto es que era ineficiente. Los pocos ingresos que lograba recolectar eran mal invertidos bajo la esperanza de ganancias en el corto plazo. Las AFP venían a significar un cambio radical en el sistema: ellas estarían dotadas del personal suficiente como para recolectar los fondos, analizar los mercados e invertir los fondos. Y la práctica parece indicar que, al menos en cifras macroeconómicas, el sistema ha funcionado de forma perfecta. A fines de 2004, los activos del sistema de capitalización individual llegaban a los 60.799 millones de dólares.<sup>39</sup> A julio de 2005, la cifra se elevaba sobre los 66 mil millones de dólares;<sup>40</sup> sin embargo, para lograr tales cifras se ha debido realizar un importante gasto que afecta, principalmente –si no exclusivamente– al cotizante.

Los gastos de operación de las AFP son elevadísimos, incluyendo los sueldos de los miembros del directorio<sup>41</sup> –855 millones de pesos– y gastos de comercialización –30.542 millones de pesos. Comparados con los demás sistemas de América Latina, las AFP chilenas poseen gastos operativos del orden de los 236 millones de dólares, superados apenas por Argentina (278 millones) y México (600). Si tomamos en cuenta que tanto en Argentina como en México el número de administradoras de fondos de pensiones son 12 y 13 respectivamente (frente a 6 para Chile), así como la tremenda magnitud de sus poblaciones, en especial en el caso mexicano, los costos operativos de las AFP en Chile son extremadamente elevados.<sup>42</sup>

Los gastos de comercialización del sistema, además, han atravesado por períodos especialmente críticos, como ocurrió entre

---

<sup>39</sup> Véase, Berstein, Solange y Ruiz, José, *Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados: El Caso de las AFP en Chile*, Serie Documentos de Trabajo, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, (Abril), Santiago, 2005, p. 2. A diciembre de 2004, y comparados los regímenes de capitalización individual en América Latina, Chile encabeza la lista de manejo de fondos con un 41% del total de fondos administrados. Ello se explica, en parte importante, porque el sistema nacional lleva 23 años funcionando. Recién Perú lo sigue con una reforma en 1993 y Argentina y Colombia en 1994. Véase, *Boletín Estadístico AIOS, Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina*, Boletín N° 12, diciembre, 2004, p. 12.

<sup>40</sup> Comunicado de Prensa, SAFF, 10 de agosto de 2005, Santiago.

<sup>41</sup> 17 de cuyos miembros son ex ministros del gobierno de Pinochet. Riesco, Manuel, “Tres exigencias mínimas para la Reforma Previsional”, *El Mostrador*, 20 de octubre de 2005.

<sup>42</sup> Los gastos de administración de 6 AFP chilenas corresponden a 167 millones, en comparación con los 129 millones que gastan 12 administradoras argentinas. Véase, *Boletín Estadístico AIOS* (cit.), pp. 17 y 19.

los años 1995 y 1997, donde se desató una verdadera 'batalla' por captar afiliados. Para ganar esa 'batalla' las AFP invirtieron millonarias cifras en la contratación de vendedores y en la adquisición (y posterior entrega) de regalos que iban destinados a seducir a los cotizantes con el objeto de lograr el cambio. En 1997, por ejemplo, el 45,3% de los gastos operacionales de las AFP estuvo representado por contratación y remuneración de vendedores que copaban calles y oficinas con ofertas y regalos. Los costos de las AFP aumentaron encareciendo el servicio y afectando directamente al cotizante.<sup>43</sup> Mientras el afiliado era castigado con una alza en las comisiones, las AFP sacaban cuentas alegres al lograr los traspasos deseados y, así, rentabilidades mayores. Peor aún, los afiliados no consideraban ni el costo, ni la rentabilidad ni el servicio de la AFP por la que optaban, sino sólo el regalo que recibían.<sup>44</sup> En efecto era el regalo (televisores, bicicletas y hasta dinero en efectivo), y no otras consideraciones, las que hacían decidir a las personas si cambiaban o no de AFP.

En Estados Unidos, país que comienza a discutir la reforma a su sistema previsional, el *New York Times* –sobre la base del Informe del Banco Mundial– señaló que, en Chile, entre un cuarto y un tercio de las contribuciones ingresadas de los afiliados en el 2000, fueron destinadas a pagar costos administrativos de las AFP.<sup>45</sup>

Producto de esa crisis en el sistema y dados los enormes costos que debieron enfrentar los cotizantes, sin contar los perjuicios que se siguieron en muchos casos de afiliados que se cambiaron de AFP sin tener en cuenta factores relevantes como la rentabilidad y la calidad del servicio, es que se prohibió por medio de una reforma legal la oferta de regalos a cambio del traspaso de una AFP a otra. En mayo de 2005, sin embargo, surgieron nuevas denuncias que muestran que esta práctica, ahora prohibida, se mantiene. La práctica indica que los agentes de venta ofrecen dineros en efectivo a cambio de una afiliación, montos que salen de su propio bolsillo o, en verdad, del bolsillo de algún otro cotizante pues se trata de dineros correspondientes a comisiones.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Véase, Berstein, Solange y Ruiz, José, *Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados: El Caso de las AFP en Chile* (cit.), p. 11.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>45</sup> "New York Times hace crudo análisis de las AFP", *La Nación*, 28 de enero de 2005, p. 7.

<sup>46</sup> "Finanzas personales: Siguen los 'regalos' por cambio de AFP", *El Mercurio*, 31 de mayo de 2005.

Si bien el monto de las comisiones ha bajado desde 1985, el costo que los afiliados deben pagar al sistema por administrar sus dineros sigue siendo demasiado alto.<sup>47</sup> Cerca del 20% de los fondos que las personas cotizan son destinados a los gastos del sistema, los cuales en períodos críticos de gasto –a mediados de los 90’s– fueron todavía mayores.<sup>48</sup> El cobro de comisiones excesivamente altas va de la mano con la desinformación del afiliado que, probablemente, no sabrá de estas reducciones en sus fondos sino hasta cuando quiera jubilarse. Resulta evidente que aquellos trabajadores de mayores ingresos ven en las comisiones un pago justo por la administración de sus dineros. Ellos, los mejor situados, ven que sus fondos son administrados e invertidos en los fondos de mayor riesgo (A, B y C) lo que les reporta ganancias en sus cuentas –especialmente en 2005. Para ellos la comisión es un precio justo que deben pagar para obtener esa rentabilidad. Es decir, el sistema muestra, al menos, dos caras: para algunos la comisión no es sino un castigo al poco riesgo que toman al decidir mantener sus dineros –generalmente escasos– en los fondos más conservadores. Puede que se trate de personas que no tienen ganas de invertir. Pero lo cierto es que en su gran mayoría no cuentan con dineros para hacerlo. Otros, en cambio, miran la comisión como el pago justo que deben realizar por el mayor provecho que las AFP sacan de sus dineros acumulados en los fondos más riesgosos. Éstos últimos son quienes poseen recursos que les permiten invertir y encontrar, en las AFP, una nueva fuente de ingreso.

Con todo, a fines de 2005 las nuevas evaluaciones de los fondos de rentabilidad, mostraron que las cosas no fueron del todo buenas. De hecho, en octubre de 2005 se vivió el peor mes de rentabilidad de los multifondos, en tres años de operaciones.<sup>49</sup> El fondo de pensiones A, el más rentable del sistema, muestra un retorno anual de 9,4% (siendo la inflación de un 3,7%), cifra tres veces menor a lo obtenido en 2003. La rentabilidad de los fondos B y C, también fueron pobres en comparación con años anterior-

<sup>47</sup> Véase, Berstein, Solange y Ruiz, José, *Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados: El Caso de las AFP en Chile* (cit.), p. 12.

<sup>48</sup> Véase, *Logros y Deficiencias del Sistema de Pensiones en Chile: 1981-2005*, Friederich Ebert Stiftung, disponible en: [www.fes.cl/links/logrosyfalenciariuztagle.doc](http://www.fes.cl/links/logrosyfalenciariuztagle.doc) (30 de mayo de 2005), p. 4.

<sup>49</sup> Las rentabilidades, que a principios de 2005 habían sido bastante altas, cayeron a fines de año. Véase, “Fondos de AFP anotan en octubre peor desempeño de los últimos tres años”, *La Tercera*, 2 de noviembre de 2005.

res, mientras que para los fondos D y E, a diciembre de 2005, el diagnóstico es el mismo desde su comienzo: sus rendimientos son los más pobres.<sup>50</sup>

Para las AFP, por su parte, la rentabilidad de los ahorros “es el factor más importante para lograr buenas pensiones para los afiliados al sistema”.<sup>51</sup> Como vimos al comienzo, el sistema de AFP, desde que se ideó en sus comienzos, buscaba concretizar la “relación esencial que debe existir en cada institución humana entre cotizaciones y beneficios; en otras palabras, entre los derechos y responsabilidades”.<sup>52</sup> Sin embargo, las ideas que el documento de trabajo de la Asociación expresa son bastante distintas. En él se insiste en la necesidad de ampliar las posibilidades de inversión en desmedro de la seguridad de los fondos de cada afiliado. Es cierto que no se trata de una sola respuesta la que se puede entregar en esta materia. Pero así lo plantea la propia Asociación al afirmar que “la autoridad decidió fijar límites a las inversiones, priorizando el factor ‘seguridad’ por sobre las eventuales mayores rentabilidades”.<sup>53</sup>

Para la Asociación es preciso flexibilizar el mercado de inversiones pues, de otra forma, esto es, tal como están las cosas hoy en día, sólo se “genera costos a los dueños del ahorro los cuales pierden oportunidades de tener una mejor pensión”.<sup>54</sup> El sistema exige ya no sólo que el trabajador se haga responsable de sus propios ahorros. Ahora también se requiere que las personas inviertan para evitar que sus ahorros sean objeto, únicamente, de costos. Esos costos son fruto de las altas comisiones, más que de la falta de inversión.

Los trabajadores de menos ingresos, la gran mayoría del sistema, en cambio, cotizan en promedio entre 3 y 4 meses al año en el sistema, el resto del tiempo dejan de ingresar fondos y, los pocos que tiene, son afectados por la comisión fija que la AFP cobra por administrar sus dineros. La situación de las mujeres es peor; las cifras indican que el promedio de cotización de las mujeres es de

---

<sup>50</sup> Véase, “Fuerte baja en rentabilidad de fondos de AFP”, *El Mercurio* (28 de diciembre de 2005).

<sup>51</sup> Véase, *Serie de Estudios*, Asociación de AFP, Número 45 (Noviembre), Santiago, 2005 (los estudios se encuentran disponibles en: [www.afp-ag.cl](http://www.afp-ag.cl)), pp. 1-4.

<sup>52</sup> Larroulet, Cristián, *La Privatización del Sistema Previsional y sus Beneficios para el Futuro de la Familia* (cit.).

<sup>53</sup> Véase, *Serie de Estudios*, Asociación de AFP, Número 45 (cit.), p. 1.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 5.

3,6 meses, en frente de un 4,2 en el caso de los hombres. Este tipo de situaciones, más las exigencias mayores que se imponen a las mujeres, hace que el sistema discrimine en contra de éstas, en abierta contradicción con los estándares internacionales de derechos humanos. Peor es la situación de las dueñas de casa, una de las áreas a las que más se refirieron los candidatos durante las elecciones y uno de los aspectos que preocupa al Comité de DESC.

Como veremos en el acápite relativo a la información que reciben los afiliados, éstos son insensibles a factores que deberían tener incidencia en la elección de una u otra AFP, como el monto de la comisión y la rentabilidad. Esa insensibilidad, se ha señalado, permite a las AFP cobrar comisiones altas que el propio mercado de las AFP muestra que no son muy diferentes unas de otras.<sup>55</sup>

Dado que los descuentos que sufre el afiliado son altos, el sistema no genera incentivos para quienes se encuentran fuera de él por no estar obligados a cotizar: los trabajadores independientes. Los costos son más altos que en el sistema de reparto y la capitalización es eminentemente individual. Con la entrada en vigor del sistema de AFP se eliminó la contribución patronal o del empleador, lo que hace que el sistema, actualmente, se configure sobre la base de los aportes de los trabajadores y el aporte del Estado.<sup>56</sup> En este escenario, los dueños de las AFP, por medio del cobro de comisiones y del manejo de los dineros de los afiliados, se ubican dentro de uno de los 'negocios' más rentables en Chile. Los otros son los afiliados de mayores ingresos que, en esa condición, quedan habilitados para realizar inversiones en los fondos de mayor riesgo, pero de mayor rentabilidad.

Junto a las comisiones elevadas que deben pagar los cotizantes, tenemos la contratación de seguros cuyos descuentos también reducen la acumulación de capital en las cuentas individuales. Seguros de invalidez y fallecimiento son contratados forzosamente por los afiliados con compañías que dependen de la AFP en la cual la persona cotiza.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Repetto, Andrea, "Las Comisiones de las AFP", *La Segunda*, 05 de septiembre de 2005.

<sup>56</sup> Riesco, Manuel, "Tres exigencias mínimas para la Reforma Previsional" (cit.).

<sup>57</sup> De acuerdo a las cifras entregadas por Manuel Riesco, durante 2004 las comisiones netas cobradas a los cotizantes fueron 199.857 millones de pesos. El cobro de comisiones destinadas a los seguros de invalidez y sobrevivencia 134.942 millones de pesos. *Ibíd.*

En un escenario tal, uno de los principales críticos del sistema ha sido el investigador del Centro de Estudios Públicos Salvador Valdés. De acuerdo a las ideas de Valdés, el sistema actual de AFP carece de competencia, lo que desincentiva la que sería una de las principales innovaciones del sistema: la preponderancia de la autonomía de la voluntad de la persona que, con un escenario abierto de AFP's, podría elegir aquella que mejor se acomodara a sus intereses (por ejemplo, la que exhibiese mayores tasas de rentabilidad o la que, sin exhibir cifras muy altas, cobrara menores comisiones).<sup>58</sup> En cuanto a los costos, el investigador del CEP señala "que la industria de las AFP cobra comisiones muy superiores a sus costos económicos, generando una rentabilidad anormalmente alta".

En este sentido, Valdés ha propuesto una de las ideas de mayor eco en el debate actual: la del "marco institucional". De acuerdo a esta idea –que se analizará con más detalles en el punto relativo a la competencia–, debe crearse un sistema de búsqueda que sea capaz de identificar un número importante de afiliados que son agrupados y colocados –o asignados– en la AFP que muestre la menor comisión. Se trata de bloques que pueden ser bastante grandes, lo que debería incentivar la competencia entre las AFP con un efecto directo en la disminución de los costos de las comisiones que actualmente se cobran.

Algunas medidas se han implementado con el objeto de disminuir las comisiones del sistema. Así, la Ley de Rentas Vitalicias<sup>59</sup> estableció un tope para la comisión que los corredores de seguro pueden cobrar por el cálculo y trámite de una renta vitalicia. El tope, establecido en 2,5% del fondo de pensiones del sistema, no siempre estuvo así: alcanzó, algunas veces, el 6% del fondo del pensionado.<sup>60</sup> Actualmente, si una persona se va a pensionar, basta que haga las consultas en el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (Scomp). El sistema calcula la renta probable, incorporando un promedio de 2,5% de comisión. Como ésta puede ser menor –se trata del tope–, en ese caso no se cobra.

---

<sup>58</sup> Estas críticas se verán con mayor detalle en el acápite sobre competencia del sistema.

<sup>59</sup> Ley 19.934 (D. Of. 21.02.2004).

<sup>60</sup> "Pensiones: ¿quién da más?", *El Mercurio*, 14 de marzo de 2005.

Sus críticas no han sido bien recibidas por las AFP que, de alguna u otra forma, se las ingenian para hacer sentir su reproche. Así, en el caso del Centro de Estudios Públicos –en el cual Valdés es investigador– su director Arturo Fontaine señala que en la actualidad ninguna AFP aporta a éste, siendo que en años anteriores era común tener a alguna de estas instituciones entre las que aportaban fondos.<sup>61</sup> Pese a las denuncias efectuadas por Arturo Fontaine, sobre las presiones que estarían realizando las AFP por las críticas de Valdés, el propio investigador señala que “no hay evidencia en ese sentido, sino [que] interpretaciones periodísticas. En la actualidad hay AFP que donan al CEP”.<sup>62</sup> A comienzos de 2006, las críticas a los altos costos del servicio provenían del Gobierno. Así, el ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, señaló que las AFP cobran un servicio demasiado caro, logrando utilidades monopólicas.<sup>63</sup>

## 2. La Cobertura del Sistema

A enero de 2005, el sistema de AFP contaba con 7.101.951 afiliados, cifra que mira a las personas que alguna vez han cotizado –al menos una cuota– en alguna AFP.<sup>64</sup> Incluso existe una cifra bastante alta de personas que solo han cotizado una sola vez: 680.810 personas a diciembre de 2002.<sup>65</sup>

Con todo, durante enero de 2005 sólo cotizaron 3.808.838 personas, esto es, un 53,6% del total de los afiliados. Técnicamente esto marca la distinción entre afiliado y cotizante que, hasta ahora, veníamos utilizando de forma indiferente.<sup>66</sup> En el marco de la fuerza nacional de trabajo –constituida por un poco más de 6.300.000 personas– los cotizantes representan un 59,9%, lo que en ningún caso asegura que todos ellos vayan a recibir su pensión. La regla general indica, como hemos señalado, que los hom-

<sup>61</sup> “Matte resucita tensión entre las AFP y el CEP en encuentro con Lavín”, *La Tercera*, 06 de junio de 2005.

<sup>62</sup> En entrevista privada con Salvador Valdés, vía e-mail (06 de enero de 2006).

<sup>63</sup> “Dura acusación de Eyzaguirre a AFP”, *La Nación*, 10 de enero de 2006.

<sup>64</sup> Véase, *Logros y Deficiencias del Sistema de Pensiones en Chile: 1981-2005*, (cit.), p. 2.

<sup>65</sup> Véase, *Chile: Bases para una reforma al sistema de pensiones*, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (enero), Santiago, 2004, p. 14.

<sup>66</sup> Y se venían utilizando en forma indiferente estos términos, pues las críticas son estructurales del sistema y no dependen de una u otra calidad. Por lo mismo estos términos serán utilizados indistintamente en lo que sigue de este capítulo, salvo cuando sea imprescindible hacer la diferencia.

bres cotizan un promedio de 4.2 meses al año, por sobre el promedio de las mujeres (3.6). La cobertura es baja y el funcionamiento anormal del sistema, la regla general.

La principal diferencia en cuanto los niveles de cobertura, viene marcada por la distinción empleado dependiente/empleado independiente. Mientras para los primeros el ingreso al sistema previsional es obligatorio, para los segundos es voluntario. Los trabajadores dependientes, desde que son contratados, desencadenan una serie de obligaciones que terminan con su empleador reteniendo y enterando el monto que, por ley, debe descontarse de nuestros sueldos. Los trabajadores independientes no encuentran incentivos para ingresar al sistema previsional y, como se indicó más arriba, varias de las propuestas de los candidatos y la candidata al sillón presidencial estuvieron enfocadas a lograr que esta masa de trabajadores ingresara al sistema que les permita vivir su vejez con tranquilidad. A 1999, el sistema de AFP contaba sólo con 63.000 cotizantes independientes, lo que equivale a un 4.1% del total de esos trabajadores.<sup>67</sup> El informe de la CEPAL señala que una de las razones por las cuales este núcleo de trabajadores no cotiza en el sistema es por la existencia de alternativas gratuitas como las pensiones asistenciales;<sup>68</sup> sin embargo parece inverosímil sostener que sea esa la razón para no cotizar ordenadamente. Más bien parece que los trabajadores independientes asumen que los beneficios de ingresar sus dineros a las AFP no deben ser muy distintos de los que se siguen de mantener sus dineros en cuentas de ahorro u otros sistemas similares.

Como señalamos antes, este punto fue uno de los elementos que preocupó al Comité de DESC, el cual, conociendo del Informe del Estado chileno<sup>69</sup> señaló que:

*“[e]l Comité se encuentra profundamente preocupado de que el sistema privado de pensiones, basado en contribuciones individuales, no garantice niveles adecuados de seguridad social para un importante segmento de la población que no trabaja en la economía formal*

---

<sup>67</sup> Arenas de Mesa, Alberto, *Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 105, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL-ECLAC, Santiago, 2000, p. 28.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>69</sup> Véase, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Chile)* (cit.).

*o que está incapacitado para contribuir lo que el sistema requiere, tal como el importante grupo de trabajadores y trabajadoras temporales”.*<sup>70</sup>

De acuerdo a las cifras disponibles hasta 1999, el porcentaje de personas afiliadas superaba la fuerza de trabajo. Es decir, había más afiliados a las AFP que personas en condiciones de integrar la fuerza laboral activa del país. Desde luego, si el acento se coloca en las personas cuya situación es regular en el sistema, esto es, personas que no sólo están afiliadas, sino que, además, cotizan, se aprecia que la relación cambia. La cobertura efectiva, es decir, la relación entre cotizantes y fuerza de trabajo, a 1999, era de un 55%.<sup>71</sup>

Lo anterior no quiere decir que un poco más de la mitad de los afiliados logrará vivir su vejez con una pensión digna. En seguida veremos que muchos de quienes cotizan en las AFP, es decir, muchos de los que se ubican dentro del grupo de personas con cobertura efectiva, no lograrán sumar fondos suficientes ni siquiera para optar a la garantía estatal.<sup>72</sup>

Hacia fines de 2005, un estudio del Instituto Libertad y Desarrollo indicó que las cosas para el sistema no mejorarán. Y no mejorarán en las perspectivas de la observación efectuada por el Comité de DESC. Ello no se debe necesariamente a que las cifras de desempleo se mantengan elevadas –de hecho, el trimestre septiembre/noviembre anotó una baja en las cifras de desempleo<sup>73</sup>– sino porque las cifras de empleo informal han aumentado. De acuerdo al estudio, de los encuestados un 51% afirmó tener un empleo informal, por sobre el 49% que registra el empleo formal.<sup>74</sup> Las cifras muestran que ha habido cambios en esta percep-

---

<sup>70</sup> *Consideration of Reports Submitted by States Parties, Under Articles 16 and 17 of the Covenant* (cit.).

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>72</sup> En parte, porque no lograrán enterar los 20 años de cotizaciones que el sistema exige.

<sup>73</sup> En efecto, para el trimestre septiembre-noviembre la cifra de desempleo fue de un 7,6%, algo menor en comparación al 8,1% de agosto-agosto. Las cifras muestran y confirman, con todo, lo que hemos venido señalando en informes anteriores: la tasa de desempleo para mujeres alcanza el 9,9%, mientras en los hombres ésta disminuye al 6,6%. Los antecedentes en: [http://www.ine.cl/ine/canales/chile\\_estadistico/home.php#](http://www.ine.cl/ine/canales/chile_estadistico/home.php#) (29 de diciembre de 2005).

<sup>74</sup> Las cifras del estudio, en Flores, Tomás, *Encuesta de Percepción del Desempleo*, Instituto Libertad y Desarrollo, 28 de diciembre de 2005, versión en línea en: [http://www.lyd.cl/noticias/conferencia\\_desempleo.ppt](http://www.lyd.cl/noticias/conferencia_desempleo.ppt) (29 de diciembre de 2005).

ción: en marzo de 2004, la encuesta de percepción indicaba que un 77% de los encuestados poseía un trabajo formal, mientras solo un 23% informal. En marzo las cifras eran 62% y 27% respectivamente, hasta las cifras de diciembre.

En cuanto a la relación hombres/mujeres, hemos visto que la Observación General número 6, del Comité de DESC señala que los Estados Parte deben garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, esto es, en términos de la observación, que tengan “igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales (...) debiendo prestar especial atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de la familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que las haga acreedoras a percibir una pensión de vejez”. En Chile la participación de la mujer ha crecido de un 20% en 1950 a 36,5% en 1999. Como contrapartida, la mujer posee más participación en el sistema previsional. Las mujeres afiliadas al sistema de pensiones han aumentado de 25% en 1981 a 42% en 1999 y un 44% en 2004.<sup>75</sup> La cobertura efectiva, esto es, el porcentaje de mujeres que efectivamente cotiza en el sistema, también se ha incrementado de un 37% en 1981 a 48% en 1999.<sup>76</sup> En porcentajes, a 1999 del total de cotizantes del sistema de pensiones, un 36.1% corresponde a mujeres y un 63.9% a hombres,<sup>77</sup> lo que podría ser reflejo de las fuerzas laborales en el mercado chileno que de por sí es discriminatorio.<sup>78</sup> De acuerdo a Fernanda Villegas, del Servicio Nacional de la Mujer, “[m]ás de dos tercios de las mujeres afiliadas al sistema, que suman una cantidad de dos millones de mujeres, no van a lograr la meta de la garantía estatal”.<sup>79</sup>

Pero ocurre que el sistema no sólo cubre más a los hombres que a las mujeres. Además, hace las cosas más difíciles para éstas. De acuerdo a un Informe de la CEPAL –y como hemos venido señalando– (a) el sistema de AFP posee un sistema de comisiones fijas cuyos principales afectados son los trabajadores de menores ingresos. En ese sector, dada la discriminación del sistema laboral chileno, las mujeres están sobrerrepresentadas. Además, (b) el establecimiento de un mínimo de cotizaciones para

<sup>75</sup> Véase, *Boletín Estadístico AIOS*, (cit.), p. 4.

<sup>76</sup> Arenas de Mesa, Alberto, *Cobertura Previsional en Chile* (cit.), p. 24.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>78</sup> Véase, entre otros, *Informe Anual 2005*, pp. 446-447 y 449.

<sup>79</sup> “AFPs ¿El cuento del tío?”, *La Nación*, 11 de mayo de 2005, p. 12”.

optar a la garantía estatal (240 cotizaciones) que, al no distinguir entre hombres y mujeres, deja peor a éstas últimas que por razones de maternidad, educación de los hijos y, en general por el rol que les asigna la sociedad chilena, participan de forma mucho más intermitente en el mercado laboral. Todo ello acarrea impacto en su previsión.<sup>80</sup> Estos factores hacen que –dadas las condiciones actuales del sistema– más de un 65% de las mujeres afiliadas al sistema sólo vayan a lograr la pensión mínima garantizada por el Estado.<sup>81</sup>

Este punto también fue notado por el Comité de DESC, el que señaló, sobre el Informe de Chile:

*“que está preocupado por el hecho de que las mujeres trabajadoras reciben porcentajes mucho menores de pensiones que las que reciben los hombres en sus años de retiro, como consecuencia de su retiro cinco años antes”.*<sup>82</sup>

De acuerdo al marco de normas del sistema internacional de derechos humanos, el acceso a los sistemas de previsión debe estar garantizado a todos por igual, cosa que en el caso de Chile claramente no ocurre. De las reformas introducidas al sistema, con el objeto de ampliar la cobertura, la mayoría de ellas se han limitado al mercado de capitales, bajo la ilusa idea que, a mejores ofertas en la rentabilidad, mayores serán los niveles de cotización. Entre 1981 y 1989, las reformas se han centrado en la regulación de los límites a la inversión de los fondos que administran las AFP. A partir de 1990, el mercado de capitales se reforma para profundizar la entrada de las AFP a él.<sup>83</sup>

Sólo con los primeros resultados negativos de las rentabilidades del fondo se comienza a prestar atención a los excesivos costos con que las AFP gravan a sus afiliados. Sin embargo, esa preocupación no se ha transformado en propuestas concretas. Según un informe de la CEPAL, ello se debe a que, hasta hace muy poco, los indicadores que se utilizaban para medir el

<sup>80</sup> Arenas de Mesa, Alberto, *Cobertura Previsional en Chile* (cit.), pp. 25-26.

<sup>81</sup> *Ibíd.* También véase, Cox, Alejandra, *El Futuro de las Pensiones en Chile: Diferencias Según Sexo*, en *Revista Estudios Públicos* N° 79 (invierno), Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000 (pp. 237-285).

<sup>82</sup> *Consideration of Reports Submitted by States Parties, Under Articles 16 and 17 of the Covenant* (cit.), párrafo 20.

<sup>83</sup> Arenas de Mesa, Alberto, *Cobertura Previsional en Chile* (cit.), p. 37.

funcionamiento del sistema eran equivocados, toda vez que se prestaba especial atención al número de afiliados y no, como vimos antes, al número de cotizantes efectivos del sistema.<sup>84</sup> Dentro de las iniciativas legales emprendidas en la década de los 90, destaca la promulgación de la Ley 19.010, que estableció la cuenta de ahorro e indemnización, obligatoria para los trabajadores de casa particular.<sup>85</sup> En este caso los aportes serán de un 4,11% de la remuneración del trabajador, sistema que en la práctica no ha funcionado de la forma deseada, en especial por los acuerdos empleado/empleador en que este segundo entrega el dinero directamente al trabajador en vez de imponer en el sistema. Lo bajo de los sueldos hace que se trate de una práctica habitual difícil de criticar. Otra de las innovaciones importantes en materia de pensiones, lo constituyó la denominada Ley Bustos<sup>86</sup> que, en términos generales, estableció una causal de nulidad del despido para el caso que el trabajador sea despedido sin que sus cotizaciones hayan sido enteradas por el empleador.<sup>87</sup> Pese al breve tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia de la ley, los tribunales de justicia del trabajo se encuentran copados de causas sobre este tipo de nulidades.<sup>88</sup>

En resumen, el sistema posee una cobertura deficiente pero, además, ello no quiere decir que quienes se encuentran cotizando obtendrán montos suficientes como para gozar de una pensión mínima. La defensa del sistema señala que la escasa cobertura del sistema, o la cobertura deficiente del mismo, no se debe a su diseño, sino a las lagunas laborales por las cuales atraviesan quienes, estando en condiciones de trabajar, no lo hacen (o no pueden hacerlo). En ese sentido se han propuesto algunas soluciones. Tal es el caso del Instituto Libertad y Desarrollo, el que señala que es preciso elaborar propuestas que corrijan las distorsiones del (escaso) mercado laboral sobre la previsión. Por ejemplo, se propone, un sistema de “subsidios que premien la regularidad en las cotizaciones”.<sup>89</sup> Esto podría aparecer como un contrasentido: si las per-

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 38.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>86</sup> Ley 19.631 (D. Of. 28.09.1999).

<sup>87</sup> Además, en caso de litigio judicial sobre el despido, el empleador debe hacerse cargo de las remuneraciones e impositivos previsionales del empleado.

<sup>88</sup> Esto se analiza con más detención en el capítulo sobre sistema judicial y derechos humanos, en especial en lo relativo a las reformas a la justicia laboral.

<sup>89</sup> Véase, *Mejores Pensiones para la Vejez*, Temas Públicos N° 705, 17 de diciembre de 2004, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 2004.

sonas no trabajan no es porque no quieren, sino porque el mercado laboral no tiene vacantes disponibles. Entonces parece que el subsidio a la regularidad premiará sólo a quienes se encuentran trabajando, como si el no trabajar fuese una decisión que reposa en la sola voluntad de quien se encuentra cesante.

El rol del Estado, como veremos, se vuelve preponderante en un esquema que, se suponía, relegaría al Estado a un segundo plano. El mismo presidente de la Asociación de AFP, Guillermo Arthur, reclama más presencia del mismo: “debe asumir los problemas del desempleo que impiden que algunos trabajadores puedan autosustentar su propia pensión”.<sup>90</sup> En ese mismo sentido, Roberto Fuentes, gerente de estudios de la Asociación de AFP, señala que los problemas de cobertura se deben a las fallas del mercado del trabajo, agregando que “[a]quí como en todas las partes del mundo donde hay sistemas de pensiones contributivos, se requiere de un período mínimo de aportes para el pago de pensiones (...) es verdad, hay gente que no alcanza ese mínimo [establecido legalmente] y cuando es así se le devuelven sus ahorros”.<sup>91</sup>

Sin embargo, la pregunta que debe responderse es si acaso el Estado debe hacerse cargo –como tendrá que hacerlo– de aquellos que, pese a cotizar responsablemente, ven que los montos de sus pensiones son bajos por los ‘costos de administración’ que deben soportar. El punto es que hay personas que se jubilan y siguen trabajando y otras que, pese a llegar a la edad límite, no jubilan porque simplemente no les alcanza.<sup>92</sup> Y se trata de personas que han cotizado. En términos de la Asociación, se trata de los responsables.

### 3. Bajos Niveles de Información

La información es un bien jurídico que en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) posee especial relevancia. En efecto, la información en manos de los ciudadanos no sólo les permite tomar decisiones de orden estratégico, como cambiarse a la AFP que entregue las mejores rentas o a la AFP cuyas comisiones sean más bajas. En el caso de los DESC la infor-

---

<sup>90</sup> “Inminente crisis en sistemas de pensiones prevé Banco Mundial”, *El Mercurio*, 25 de mayo de 2005.

<sup>91</sup> “AFPs ¿El cuento del tío?” (cit.).

<sup>92</sup> *Ibíd.*

mación es pilar fundamental para la exigibilidad y condición necesaria para el ejercicio de esos derechos.

En este contexto, la información –junto con constituir un bien jurídico en sí misma– es una herramienta que permite fiscalizar a las autoridades, al tiempo que se configura como un presupuesto para la exigibilidad de los derechos.<sup>93</sup>

En el primero de los casos, la necesidad de contar con información pública permite que las personas podamos evaluar la manera en que los gobernantes elaboran e implementan las políticas públicas. El informe que Chile presentó al Comité de DESC posee importantes antecedentes en ese sentido.<sup>94</sup> Ese informe muestra cómo el Estado chileno se autoevalúa respecto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de las obligaciones que dispone el PIDESC. Mayores y mejores niveles de información, permiten una ciudadanía más atenta y con mejores herramientas para la fiscalización. Junto a la ciudadanía, el propio Comité realiza observaciones al Estado, las cuales pueden convertirse en una pauta de control del desempeño del Estado.<sup>95</sup> Dicho de otra forma, las observaciones del Comité de DESC vendrían a configurar una suerte de carta de navegación sobre la cual debe avanzar el Estado, en la satisfacción de los derechos sociales.

En el segundo de los casos, la información opera como un presupuesto de la exigibilidad de los DESC –aunque no únicamente de éstos. En efecto, y como se ha señalado, la “exigibilidad del derecho está supeditada a la definición previa de las obligaciones concretas del Estado, definición que sin embargo resulta imposible sin información previa acerca de la situación de ese derecho”.<sup>96</sup> Si, como se ha señalado, los DESC imponen a los estados la obligación de satisfacer progresivamente y hasta el máximo de los recursos el contenido de esos derechos, una vez delineados el conjunto de obligaciones, sólo una abundante información nos permitirá establecer (construir y contrastar) indicadores para ver si las políticas del Estado satisfacen progresivamente estos derechos y, ade-

---

<sup>93</sup> Véase, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El Acceso a la Información como Derecho*, en González, Felipe (ed.), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie de Publicaciones Especiales N° 10, Santiago, 2000 (pp. 199-218).

<sup>94</sup> Véase, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Chile)*, (cit.).

<sup>95</sup> *Consideration of Reports Submitted by States Parties, Under Articles 16 and 17 of the Covenant* (cit.).

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 207.

más, si es cierto que el Estado está realizando sus mejores esfuerzos dentro del contexto de los recursos con que cuenta.

De acuerdo a las críticas de Larroulet al sistema de reparto, éste se encontraba excesivamente centralizado en el Estado. Así, el trabajador cotizante se encontraba atado de manos y sus decisiones –que podían ser muy buenas– eran reemplazadas por las de la entidad administradora. La promesa del sistema de AFP era la de entregar mayor flexibilidad y libertad a las administradoras de fondos de pensiones, al tiempo que dotaban al ciudadano de la autonomía suficiente para que, competencia mediante, pudiese elegir la AFP que mejor se adaptara a sus intereses. Esas elecciones requieren, como señalamos más arriba, de información. O, como ha señalado José Piñera –el principal creador del sistema–, “[el sistema chileno está] basado en la propiedad, la elección y la responsabilidad (...) entregando los trabajadores un interés privado en la economía”.<sup>97</sup> En resumen, son los “afiliados los que debe[rían] escoger la administradora que mejor se ajuste a sus necesidades, de acuerdo al precio, la rentabilidad, la confianza que le merezca la institución y el servicio, entre otros”.<sup>98</sup>

La exigibilidad de derechos y un correcto ejercicio de los mismos requieren además la existencia de un acervo de información. Pero no de cualquier información, sino que de información que pueda entenderse por el afiliado o cotizante. En materia de derecho de protección al consumidor, así, la información veraz y oportuna sobre el servicio que se contrata es uno de los derechos con que cuentan los consumidores.<sup>99</sup> En consecuencia, los estándares conforme a los cuales evaluamos el sistema de información del sistema previsional chileno son: (1) la existencia de información disponible, (2) el grado de información que poseen los afiliados y (3) la utilidad de esa información.<sup>100</sup>

La situación actual muestra que los cotizantes del sistema de AFP están desinformados. La conclusión general al respecto es que los afiliados al sistema de pensiones manejan bajos niveles de información, sea porque no entienden la información, sea porque no

---

<sup>97</sup> “Crisis en el seguro social privado de Chile”, *The Miami Herald*, 06 de febrero de 2005.

<sup>98</sup> Berstein, Solange y Ruiz, José, *Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados* (cit.), p. 4.

<sup>99</sup> Artículo 3º, b), L. 19.496 (modificada por la L. 19.955 D. Of. 14.07.2004).

<sup>100</sup> Es decir, si acaso se siguen consecuencias prácticas de, por ejemplo, la lectura de la cartola que llega a todos quienes están afiliados al sistema.

les interesa entenderla –en concepto de Berstein y Ruíz.<sup>101</sup> Agregáramos que a las AFP tampoco les conviene que a los afiliados les interese la información, por ejemplo, que llega en las cartolas de la AFP. Si las AFP saben que sus afiliados son insensibles a este tipo de cambios (al precio por ejemplo), entonces eso les permite manejar el sistema a su antojo, como vimos, cobrando comisiones excesivas.<sup>102</sup> Las AFP saben eso y por lo mismo –en su momento– el único mecanismo en el cual pudieron hacer descansar el traspaso entre AFP's es en la entrega de regalos a los cotizantes.<sup>103</sup>

De acuerdo a la Encuesta de Historia Laboral y Seguridad Social, un 47% de los cotizantes declara no saber cuánto aportan mensualmente a su cuenta, es decir, pueden intuir que los montos que les son descontados alcanzan el 10% de sus remuneraciones, pero desconocen el valor exacto que va a parar a sus cuentas individuales. Peor aún, un 97% de los encuestados señaló desconocer cuánto pagan a las AFP por concepto de comisiones por concepto de administración de sus fondos. De los encuestados, un 56% declara no conocer el saldo en su cuenta.<sup>104</sup>

Las variables indican que las mujeres, los jóvenes, las personas de menor educación y menor ingreso son los que se sitúan con los niveles más bajos de conocimiento de sistema de AFPs. Pese a las diferencias educacionales, que podrían quizás explicar esta situación, los índices se mantienen más altos en los niveles educacionales elevados. Que los sectores menos educados posean los menores niveles de información se conecta con la segunda variable señalada más arriba, relativa a qué información –y cómo– entregan las AFP. Lo que resulta claro es que los afiliados no entienden el sistema y, por lo mismo, leer y releer la cartola informativa, probablemente, les reporta escasos beneficios prácticos.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Berstein, Solange y Ruiz, José, *Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados* (cit.), p. 5.

<sup>102</sup> Repetto, Andrea, *Las Comisiones de las AFP* (cit.). La insensibilidad de los cotizantes frente a los precios del sistema y los costos en general, permite un manejo tal por parte de las AFP.

<sup>103</sup> Un 30% de los encuestados en julio de 2001, señalaron que la decisión de traspasarse de una AFP a otra dependía de los regalos ofrecidos por los vendedores. Berstein, Solange y Ruiz, José, *Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados* (cit.), p. 7.

<sup>104</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>105</sup> Véase, Berstein, Solange y Castro, Rubén, *Costos y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones: ¿Qué Informar a los Afiliados?*, Serie Documentos de Trabajo, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, (Abril), Santiago, 2005, p. 3.

Capacitarse o hacer esfuerzos por comprender esa información, es más costoso que los beneficios en que redundaría el uso de esa misma información. De los consultados por la Encuesta de Historia Laboral y Seguridad Social, sólo el 60% declara recibir la cartola informativa y, de ese porcentaje, sólo un 75% la lee. De ese sub grupo, a su turno, un 60% considera clara la información y el 20% declara que utiliza esa información para tomar decisiones.

Ahora bien, existe un núcleo reducido de personas que sí lee la información que llega en la cartola, que la entiende y que, además, toma decisiones con esa información como base. De ello, sin embargo, no se sigue que si las demás personas son igual de rigurosas podrán obtener beneficios en la práctica. Como veremos en seguida, otra de las promesas que el sistema no ha logrado cumplir es la de asegurar una verdadera competencia entre las AFP. De suerte tal que, en términos prácticos, poco puede hacer aun con la información en poder de los cotizantes. Con todo, es preciso reconocer que se trata de una suerte de círculo vicioso en que la falta de información y el desinterés, dan paso a una escasa competencia.<sup>106</sup> Dado que los cotizantes no toman decisiones sobre la base del cambio en los precios, que tampoco son muy distintos entre las 6 empresas que existen, entonces la competencia entre las AFP decrece.

#### 4. La Competencia y el Sistema de AFP

Una de las críticas que más eco ha generado, tanto así que el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos parece haber hecho caso de ella, es la ausencia de competencia entre las AFP del sistema. Hemos dicho que Chile se encuentra a la cabeza de los países de América Latina en la materia, exhibiendo las cifras más altas de recaudación. Aunque ello se explica en parte porque el sistema lleva más de 24 años funcionando, cabe tener presente que la participación de las AFP en el Producto Interno Bruto de Chile es de un 64.5%, es decir, no se trata de un sector cualquiera.<sup>107</sup> El poder de los directores es tomado en cuenta con cada decisión del Go-

---

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>107</sup> Se trata de una cifra sumamente alta, en comparación con países como Argentina (12.4%) y México (5.7%). De hecho, Chile es seguido muy de lejos por la participación de las administradoras bolivianas en su PIB con un 20.9%. Véase, *Boletín Estadístico AIOS* (cit.), p. 13.

bierno sobre el sistema. Se trata de un sector importante que utiliza diversas formas de presión. Así, a comienzos de 2006, un grupo cercano a los 50 directores de las AFP interpusieron una querrela por injurias y calumnias en contra del Senador Guido Girardi, el que, criticando las excesivas ganancias del sector, los llamó “ladrones de cuello y corbata”.<sup>108</sup> El Senador señaló que esta acción es un “atentado a la libertad de expresión de quienes tenemos que representar la voz de la gente, de los ciudadanos (...) Yo, lo que he hecho, es hacer una crítica política a un sistema social que requiere de reforma, y lo que ellos quieren hacer es silenciarme, quieren acallarme”.<sup>109</sup>

En Chile, a diciembre de 2005, son seis las AFP que funcionan en el sistema previsional. Alguna vez el número de administradoras llegó a las 22 empresas (1993), producto de una serie de medidas destinadas a incentivar la creación de éstas. Se creía que mientras más AFP existieran, mayor sería la competencia entre ellas, pues las diferentes AFP serían capaces de ofrecer servicios a distintas tasas de comisión.

Sin embargo, la creación de las nuevas AFP trajo consecuencias contraproducentes; dado que la demanda es inelástica,<sup>110</sup> en parte por la desinformación en que se encuentran los afiliados, las AFP tuvieron que invertir grandes sumas de dinero en la contratación de vendedores y en regalos que éstos ofrecían, única forma de movilizar a las personas y de lograr que algunos dejaran sus actuales administradoras para cambiarse a otra nueva.<sup>111</sup> La razón del cambio era el regalo y no la información. Eso significó un gasto de US\$217 millones que fueron traspasados a los cotizantes por medio de las comisiones.<sup>112</sup> Además, el sistema vio cómo los traspasos se realizaban con irregularidad (por ejemplo, se detectaron casos de falsificación de firmas) lo que trajo de la

<sup>108</sup> “AFP concretan querrela contra Girardi por injurias y calumnias”, *La Tercera*, 18 de enero de 2006.

<sup>109</sup> *Ibíd.*

<sup>110</sup> A pesar de lo que se ha sugerido, Salvador Valdés –uno de los principales críticos a la forma en que se desarrolla la competencia en el sistema actual– afirma que el comportamiento de los afiliados, que no utilizan la información para cambiarse de AFP es, en términos económicos, racional. Véase, Valdés, Salvador, *Para Aumentar la Competencia entre las AFP*, Revista Estudios Públicos N° 98 (Otoño), Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2005, p. 92.

<sup>111</sup> Véase, Simoneti, Aldo, *Modelo de Competencia en la Industria de AFP, Período 1997-2003*, en Seminario conjunto CEP-SAFP, 11 y 12 de noviembre de 2004, p. 4.

<sup>112</sup> Por ejemplo, los gastos comerciales bajaron de \$114.124 millones de pesos, en 1997, a \$35.407 millones de pesos en 2003. *Ibíd.*, p. 11.

mano el decaimiento de la imagen de las AFP. Por ello la Superintendencia de AFP estableció una serie de regulaciones para evitar traspasos excesivos motivados por los regalos de las administradoras.<sup>113</sup>

En 1997, con las nuevas regulaciones, había un total de 13 AFP; en el año se habían reducido a siete y en la actualidad son solo seis. A 2003, en cifras que se mantienen constantes, las AFP cobraban comisiones que iban del 2,09%, la más baja, al 2,55%, la más alta.<sup>114</sup> Eso se traduce en que un cotizante que recibe un salario mensual de \$ 200 mil pesos, paga anualmente unos \$ 57.500 pesos en comisión.<sup>115</sup> Las comisiones entre las AFP son casi idénticas, lo que se ve motivado por el hecho que los cotizantes no suelen tomar decisiones –como cambiarse de AFP– según el monto de las mismas.<sup>116</sup> A ello se suma, como hemos dicho, el hecho que los cotizantes no evalúen cambios que, en el período de más alta competencia (1997), sólo se registraron como consecuencia de los regalos que ofrecían las administradoras. El gasto en que se incurrió entonces (10 veces superior al gasto actual) llevó a varias fusiones de AFP.<sup>117</sup>

Ahora bien, pese a que los cotizantes no deciden el cambio de una AFP a otra por el costo de la comisión,<sup>118</sup> esto no quiere decir que ese costo no importe o que no traiga consecuencias para la competencia del sistema. Una disminución importante de los costos de las comisiones sí traería consecuencias en el afiliado que podría decidir informarse –sólo cuando exista ese verdadero estímulo– y, finalmente, cambiarse en un sistema que no entrega opciones al momento de entrar a él: o entra usted o usted entra.<sup>119</sup> Esa es la tesis de la cual arranca el trabajo de Salvador Valdés que, como hemos señalado, es uno de los principales críticos del funcionamiento del sistema en cuanto a su competencia interna.

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 5. Como señalamos antes, se ha detectado que la práctica de los regalos continúa. "Finanzas personales: Siguen los 'regalos' por cambio de AFP" (cit.).

<sup>114</sup> Véase, Simoneti, Aldo, *Modelo de Competencia en la Industria de AFP, Período 1997-2003* (cit.), p. 26.

<sup>115</sup> Repetto, Andrea, *Las Comisiones de las AFP* (cit.).

<sup>116</sup> *Ibíd.*

<sup>117</sup> Véase, Simoneti, Aldo, *Modelo de Competencia en la Industria de AFP, Período 1997-2003* (cit.), p. 37.

<sup>118</sup> Véase, Valdés, Salvador, *Para Aumentar la Competencia entre las AFP* (cit.), p. 99; Valdés, Salvador, *Para perfeccionar la competencia entre las AFP*, en Seminario conjunto CEP-SAFP, 11 y 12 de noviembre de 2004, p. 2 y Repetto, Andrea, *Las Comisiones de las AFP* (cit.).

<sup>119</sup> *Ibíd.*, p.94.

El nivel de comisiones es cercano al 13% del ahorro. Valdés propone un sistema que permitiría reducir ese porcentaje al 5%.<sup>120</sup> El cambio es grande y el incentivo también. El sistema propuesto no pasa por aumentar el número de AFP, sino por el establecimiento de un sistema de búsqueda gratuito y opcional que se encargará de tomar una cartera de clientes (normalmente de bajos saldos) y ubicarla en la AFP que cobre la comisión más baja.<sup>121</sup>

El proyecto de Valdés consta de dos medidas base. Primero, la creación de un servicio de búsqueda de AFP que se encargará, por medio de una licitación, de encontrar la AFP más barata que se adjudicará la cartera de afiliados (de bajo sueldo). Ese servicio será opcional y gratuito.<sup>122</sup> El servicio, lo que haría, sería configurar un mecanismo institucional de entrega de información, que asume, así, el costo de informarse. Ese costo, actualmente, recae en los afiliados.<sup>123</sup> Segundo, propone que las AFP separen las funciones. De una parte la AFP debe ser 'pura', con las únicas funciones de gestión financiera y contacto con los afiliados. De otra debe ser 'operativa', donde cumplirá todas las demás funciones, en especial, la de buscar elevar la rentabilidad de los fondos con que cuenta cada AFP. Las AFP 'puras' reducirían los costos de las comisiones pues estarían encargadas sólo de realizar las operaciones básicas.

Pese a que la propuesta en principio no incluye la entrada al mercado de nuevas AFP, el importante número de afiliados que se incluiría en esa cartera que comienza a licitarse podría motivar la entrada de nuevas administradoras al sistema.<sup>124</sup>

La propuesta ha recibido bastante atención. En octubre de 2005 el superintendente de AFP, Guillermo Larraín, señaló que el proyecto que está elaborando, como propuesta para la candidata del oficialismo, Michelle Bachelet, incorpora "un sistema de licitación de afiliados que, además de inducir menores comisiones,

---

<sup>120</sup> "Para aumentar la competencia entre las AFP" *El Mercurio*, 17 de junio de 2005.

<sup>121</sup> Cuando ese monto sea bajo en los términos señalados más arriba (de un 13% actual del ahorro a, por ejemplo, un %5). Véase, Valdés, Salvador, *Para perfeccionar la competencia entre las AFP* (cit.), pp. 5-6.

<sup>122</sup> La descripción del sistema propuesto en Valdés, Salvador, *Para Aumentar la Competencia entre las AFP* (cit.), en particular pp. 99-101 y *Para perfeccionar la competencia entre las AFP* (cit.)

<sup>123</sup> Como vimos, ese costo no es asumido por los afiliados que prefieren no informarse. El costo de informarse es caro, en comparación al beneficio que se recibe por el cambio de AFP. Es racional no gastar más (en informarse) y quedarse en la misma administradora. Comisiones e información, así, no hacen que la demanda varíe.

<sup>124</sup> Repetto, Andrea, *Las Comisiones de las AFP* (cit.).

facilita la entrada de más actores al sector”.<sup>125</sup> Con todo, al día siguiente del anuncio, el Ministro del Interior, Francisco Vidal, señaló que “conversaré con el titular de esa entidad [Superintendencia de AFP] para hacerle ver que no corresponde que funcionarios del actual Gobierno planteen reformas que puedan servir de base para una futura administración”.<sup>126</sup> El grueso de la propuesta de la Superintendencia –analizada por Valdés–<sup>127</sup> consiste en la creación de un servicio de licitación, donde los afiliados se inscriben voluntariamente. Ese servicio debe buscar a la AFP que ofrezca la comisión neta más baja. El sistema contempla premios y descuentos para quienes opten por él.

De todas formas, el Gobierno ha entregado señales claras acerca de cómo ve el fenómeno de la escasa competencia en el sistema. El superintendente de AFP Guillermo Larraín, señaló que una de las aspiraciones más manifiestas de las AFP, la flexibilización de los límites a la inversión, no se producirá mientras la competencia del sector no aumente. “[S]i yo estuviera completamente tranquilo de que todas las AFP hacen el máximo esfuerzo de análisis, de búsqueda de oportunidades de inversiones nacional e internacional; si estuviera tranquilo en términos de que la competencia los lleva a eso –señaló– entonces uno podría decir sí, pero la verdad es que no lo estoy y creo que aún se puede mejorar bastante esa parte”.<sup>128</sup> En efecto, uno de los comportamientos que se ha constatado entre las AFP es el denominado ‘efecto manada’, que supone que las administradoras invierten de manera similar, todo lo que es consecuencia de la escasa competencia que existe entre ellas.<sup>129</sup> Más aún, a comienzos de 2006, fue el propio Ministro de Hacienda quien señaló que “[l]a licitación de cartera, la fusión de las dos comisiones en una sola, la posibilidad de que los pensionados negocien y si hay una menor comisión en alguna parte puedan tener alguna devolución del exceso de comisión en liquidez constante y sonante (...) son todos temas que pueden

---

<sup>125</sup> “Gobierno capta idea de Salvador Valdés para reducir comisiones de AFP”, *El Mostrador*, 26 de octubre de 2005.

<sup>126</sup> “Vidal pedirá explicaciones a Guillermo Larraín”, *La Nación*, 27 de octubre de 2005.

<sup>127</sup> Véase, Valdés, Salvador, *Licitaciones para aumentar la Competencia entre AFP*, Punto de Referencia N° 278 (diciembre), Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2005, pp. 7-9.

<sup>128</sup> “Aún falta competencia entre AFP para flexibilizar límites de inversión”, *Estrategia*, 13 de agosto de 2004.

<sup>129</sup> *Ibíd.*

ir en un proyecto de ley y que van a obligar a las AFP, en definitiva, a cobrar costos normales".<sup>130</sup>

Quienes no están de acuerdo con las modificaciones propuestas son los miembros de las AFP que, a las críticas que señalaran antes (la cobertura es problema del Estado que no satisface niveles altos de empleo, no del sistema; o que los afiliados no leen la cartola por lo que no se informan y no toman decisiones racionales), ahora agregan otras en contra del 'mercado institucional'. Roberto Fuentes, gerente de estudios de la Asociación de AFP, señala que las comisiones, en Chile, son más baratas que las de Estados Unidos.<sup>131</sup> Fuentes insiste en que la clave está en la información y en la decisión que, a partir de ella, pueden tomar los afiliados: "es justo señalar que este año es la primera vez en que la cartola informativa que se distribuye a los afiliados a las AFP contiene clarísimas comparaciones de costos entre las AFP y proyecciones de pensión de acuerdo al ahorro acumulado".<sup>132</sup> Pero si esos montos no varían entre las AFP del sistema el afiliado no tiene opción. Esas posibilidades de decidir son todavía más reducidas cuando se toma en cuenta que gran parte de los afiliados deberá contentarse con retirar los fondos que no le alcanzaron para gatillar la garantía estatal y, en el caso de los que sí, la garantía misma.

El costo de informarse es alto –habría que ver cuántos chilenos y chilenas están en condiciones de evaluar la información que viene en esas cartolas– y los beneficios de tomar decisiones, al amparo de esa información, mínimos.<sup>133</sup> En concreto, sobre la licitación de cartera de afiliados, Fuentes sostiene que ello no es la solución pues (a) el factor más relevante para la pensión es la rentabilidad del sistema y no el precio de la comisión; (b) que no es cierto que las comisiones de los afiliados licitados vaya a disminuir pues, al tratarse de los afiliados de menores rentas (discontinuidad y siniestralidad), pierden el 'subsidio' que en la actualidad reciben de aquellos que más tienen y que, (c) dado que se trata del grupo de mayor siniestralidad, el seguro de invalidez y sobrevivencia debería subir.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> "Dura acusación de Eyzaguirre a AFP" (cit.).

<sup>131</sup> Véase, Fuentes, Roberto, "AFP: Los Peligros de Licitación de Carteras de Afiliados", *La Segunda*, 12 de septiembre de 2005.

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Véase, Valdés, Salvador, *Para Aumentar la Competencia entre las AFP* (cit.), p. 94.

<sup>134</sup> Véase, Fuentes, Roberto, "AFP: Los Peligros de Licitación de Carteras de Afiliados" (cit.).

La realidad, sin embargo, muestra que las 6 AFP que se encuentran en el mercado impiden o establecen, de hecho, barreras a la entrada de nuevos actores. De acuerdo a las ganancias estimadas de las AFP, éstas ganaron US\$70 millones en el período 1999-2003. La pregunta es, tratándose de un mercado tan atractivo, cómo es que nuevos actores no se interesan en ingresar a él.<sup>135</sup>

Otros indican que la competencia del sector podría aumentar con un incremento del tamaño del mercado, por ejemplo, por la vía de incorporar a las Fuerzas Armadas<sup>136</sup> y a los trabajadores independientes, obligando a estos últimos a cotizar obligatoriamente. También podrían ampliarse los canales de distribución permitiendo traspasos y afiliaciones por internet. Esta propuesta insiste además en incrementar la inversión y la información que se entrega a los afiliados.<sup>137</sup>

Lo que importa, a final de cuentas, es que un sistema de pensiones que permita la competencia trae una sola consecuencia que todos buscan y esperan: mejores pensiones, pensiones más dignas. Tal como se encuentran el sistema, las comisiones son altas, casi idénticas y los afiliados no suelen informarse de esos antecedentes. Como el precio no es factor de competencia entre las AFP, la competencia por precios es leve o inexistente.<sup>138</sup> Eso las ha llevado a tener ganancias sobre lo normal, del orden de los US\$80 millones de dólares.<sup>139</sup> La realidad de los afiliados, como veremos, muestra que una importante parte de ellos no alcanzará pensiones mínimas. Otra importante parte deberá depender de la garantía estatal y el resto se divide entre quienes logran una pensión –que difícilmente puede asegurar una vida digna– y quienes seguirán viviendo sin problemas.

---

<sup>135</sup> Véase, Engel, Eduardo, "El Terror de las AFP", *La Tercera*, 28 de agosto de 2005. Engel, en esta columna, muestra por medio de un ejemplo concreto (el del oxígeno en los hospitales públicos) cómo licitaciones masivas pueden traer muy buenos resultados para la competencia del sector.

<sup>136</sup> En la actualidad el gasto del Estado en las pensiones del personal en retiro de las FF.AA. es excesivo. El número de personal en retiro dobla al servicio activo. "Previsión de las FF.AA.", *El Mercurio*, 14 de octubre de 2005.

<sup>137</sup> Véase, Simoneti, Aldo, *Modelo de Competencia en la Industria de AFP, Período 1997-2003* (cit.), p. 42.

<sup>138</sup> Véase, Valdés, Salvador, *Licitaciones para aumentar la Competencia entre AFP* (cit.), p. 3.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 2.

## 5. ¿El Estado Subsidiario?

Quienes idearon el sistema de AFP sostuvieron que una de las principales falencias del sistema de reparto, era el excesivo y preponderante rol del Estado en él. Así, la promesa del nuevo sistema era la de relegar al Estado a un rol meramente guardián o fiscalizador, abriendo el espacio para la participación de la empresa privada que, en una Constitución que coloca fuerte énfasis en las libertades económicas, debía comenzar a administrar eficientemente los dineros de los ciudadanos.

El sistema no ha cumplido con sus proyecciones. Éste sigue descansando en el aporte del Estado, una contribución no menor. Esta es, quizás, la paradoja más grande del actual sistema de pensiones en Chile: mientras las Administradoras de Fondos de Pensiones reportan ganancias millonarias, una parte muy importante de quienes están afiliados no alcanzarán los mínimos legales, debiendo el Estado inyectar recursos para poder satisfacer la promesa de la pensión mínima. Como lo señala el Informe del Banco Mundial, “en países como Chile, donde la pensión mínima garantizada es modesta (...) el gasto público en beneficios mínimos probablemente será substancial dados los bajos niveles de participación”,<sup>140</sup> esto es, como hemos visto, debido a la existencia de un número importante de personas afiliadas con un número bastante menor de cotizantes.

El sistema, como hemos indicado, funciona sobre la base de la capitalización individual. Como señalara Larroulet, el objetivo del sistema era conciliar responsabilidad con beneficios.<sup>141</sup> Si las personas pueden ser responsables e imponer, entonces el sistema les entregaría el beneficio de asegurarles una vejez digna. Con todo, el sistema no deja a los más desvalidos solos. Establece un sistema de pensiones mínimas que debe respetarse y, para el caso que el afiliado no logre el monto de pensión mínima, establecido legalmente, el Estado garantizará su cobertura. Esto no significa que el Estado garantizará las pensiones de todos aquellos que no logren el piso de la pensión mínima, sino que sólo garantizará las pensiones de aquellos que, no logrando la pensión mínima,

---

<sup>140</sup> Véase, Holzmann, Robert et al., *Old Age Income Support in the 21st Century* (cit.), p. 147.

<sup>141</sup> Larroulet, Cristián, *La Privatización del Sistema Previsional y sus Beneficios para el Futuro de la Familia* (cit.), p 4.

cumplan con los requisitos legales que le permitan ‘gatillar’ la garantía estatal: años de trabajo y años de cotizaciones.<sup>142</sup>

En la actualidad, el monto de la pensión mínima corresponde a \$77.076<sup>143</sup> (US\$150) para personas menores de 70 años y \$84.277 (US\$164) para los mayores de 70 años. Para las personas de 75 y más años de edad, el monto asciende a los \$88.213 (US\$171).<sup>144</sup> Para poder acceder a los montos recién señalados, el afiliado mujer de 60 o más años de edad y hombre de 65 o más años de edad, debe cumplir con el requisito de registrar veinte años, a lo menos, de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales.<sup>145</sup> El informe de Chile al Comité de DESC señala lo mismo que hemos indicado hasta acá: es decir, que el Estado garantiza las pensiones de quienes, habiendo cotizado, al menos, 20 años en el sistema previsional chileno, no alcancen el mínimo legal para sus pensiones.<sup>146</sup> Omite, sin embargo, las proyecciones y el estado actual de la situación: que más de la mitad de los afiliados al sistema no alcanzarán a enterar los 20 años que exige la ley, quedando imposibilitados de poder acceder a la cobertura estatal.

De acuerdo a las proyecciones efectuadas por el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) “más de la mitad de los afiliados, es decir, más de 3.3 millones de personas, no lograrán superar la pensión mínima ni tampoco lograrán la cantidad de cotizaciones requeridas para alcanzar la garantía estatal”<sup>147</sup> que venimos explicando. Del resto, a su turno, la mitad no alcanzará las pensiones mínimas y deberá, por ello, depender de la garantía estatal.<sup>148</sup> Es decir, del total de personas afiliadas al sistema, menos de un tercio de ellos logrará obtener pensiones y el resto, o no alcanzará las 240 cotizaciones exigidas

<sup>142</sup> Véase, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Chile)*, (cit.), párrafo 312, p. 80.

<sup>143</sup> Aunque estas cifras varían de acuerdo a diversas informaciones. Así, por ejemplo, a fines de 2004 el Ministro Solari indicó que el monto de las pensiones mínimas era de \$70.206 pesos. “Chile: jubilación promedio llega a \$120 mil”, *La Nación*, 26 de octubre de 2004, p. 6.

<sup>144</sup> *Adultos Mayores Integrados a la Sociedad*, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, Santiago, 2005, p. 13.

<sup>145</sup> Artículo 75, DL 3.500 (D. Of. 13.11.1980).

<sup>146</sup> Véase, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Chile)*, (cit.), párrafo 312, p. 80.

<sup>147</sup> Véase, *Chile: Bases para una reforma al sistema de pensiones* (cit.), p. 10.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 11.

por ley –por lo que no tendrán derecho a garantía estatal– o, alcanzándolas, su tope será la garantía del Estado.<sup>149</sup>

Pese a que hemos insistido en que varios de los informes sobre el sistema de pensiones chileno indican que deberán esperarse 15 años más para evaluar el sistema en su real dimensión, cifras disponibles sostienen que la jubilación promedio llega a los \$120 mil pesos (US\$ 233 dólares). A fines de 2004 el Ministro del Trabajo, Ricardo Solari, señaló que el promedio de las pensiones por vejez, en Chile, era de alrededor de los \$120 mil pesos. Pese a que reconoció que la cifra es baja, indicó que ese promedio se alcanza incluyendo las pensiones mínimas. La excusa no es del todo buena: según hemos visto, cerca de un tercio de los afiliados retirará sus fondos sin alcanzar la garantía, el otro tercio lo hará con la ayuda estatal y sólo el tercio restante alcanzará pensiones que, en todo caso, no serán muy altas (salvo la de los sectores más acomodados).

Comentando el sistema de reparto que en Chile rigió hasta principio de los ochenta, los Senadores de la Comisión de Hacienda, Evelyn Matthei y Edgardo Boeninger, coincidieron en la debilidad del mismo. El segundo señaló que “el sistema de pensiones sobre la base del reparto que regía hasta mediados de los 80 era insostenible, porque significaba una carga brutal sobre el presupuesto fiscal y además tenía injusticias enormes”.<sup>150</sup> Pese a que reconoce ciertas fallas, pareciera que las cifras que hemos venido repasando hasta acá no cambian mucho el panorama descrito por el Senador. La opinión de la Senadora Matthei es un tanto distinta: “en la medida que las proyecciones de vida aumenten deberíamos pensar en aumentar los años de cotización o el porcentaje de lo que se cotiza, porque de lo contrario, significaría que las personas con el mismo capital que tenían ahorrado van a tener menos pensión”.<sup>151</sup> Hemos visto, sin embargo, que las personas a duras penas alcanzan a enterar las 240 cotizaciones que se les exige para reclamar la garantía estatal, por lo que proponer un aumento de las mismas parece un sinsentido.<sup>152</sup> So-

<sup>149</sup> *Ibíd.* También véase, *Proyección de Pensiones en el sistema AFP. Ejercicio de simulación* (cit.).

<sup>150</sup> Véase, “Advierten debilidad en el sistema de pensiones”, *Diario de Noticias del Senado República de Chile*, 25 de mayo de 2005.

<sup>151</sup> *Ibíd.*

<sup>152</sup> Por lo demás, y sobre la verdad del aumento de la edad de la población chilena, se ha señalado que: Al 2005, hay en Chile 1.594.403 adultos mayores (mujeres mayores de 60 años, hombres mayores de 65). Dos de cada tres de ellos son mu-

bre el porcentaje, la promesa del sistema fue siempre la de rebajar los mismo en comparación con el sistema anterior. Pese a que los Convenios de la OIT “invitan a los Estados Parte a fijar la edad de jubilación de manera flexible, de acuerdo con las actividades desempeñadas y la capacidad de las personas de edad avanzada” –lo que constituye un primer criterio– este límite debe establecerse tomando en cuenta los factores demográficos, económicos y sociales.<sup>153</sup> No basta señalar que la población vive más. Tampoco basta con límites generales de edad para la jubilación. Otros factores, indicadores muchos más elaborados, de orden económico y social, deben tenerse a la vista para proponer cambios en las edades límite establecidas. Lo que vale la pena preguntarse es si en verdad es digno para las personas seguir trabajando más allá de los 60 años, en el caso de las mujeres, y 65 años, en el caso de los hombres, únicamente porque las cotizaciones efectuadas durante los años anteriores no les alcanzan para obtener una pensión razonable.

Sin embargo, lo que hace llevar a estos Senadores a plantear una reforma tal es la concepción que poseen del sistema de las personas afiliadas y cotizantes del mismo: “el tema es injusto porque el Estado entrega pensiones asistenciales de por vida a muchas personas, y no hay ningún incentivo a los ciudadanos que al menos, hicieron un esfuerzo de cotización”.<sup>154</sup> Primero, la garantía estatal opera sólo para ciertos casos. Del total de los cotizantes, ya vimos que sólo un tercio alcanzará a reclamar este beneficio del Estado. Segundo, se trata de una situación que no podemos calificar como óptima: la pensión es baja y no asegura una vida digna, de suerte que pensar que las personas que alcanzan a reclamarla se quedan en esa posición por gusto, es desconocer la realidad del país y de la falta de sistemas de aseguramiento al desempleo o, derechamente, de mayores empleos.

---

jeros. Representan el 10% de la población total. Por otra parte, los menores de 15 años son un cuarto de la población total. Ello significa que Chile es todavía un país muy joven. Hasta mediados del siglo, van a crecer a una tasa de 2.6% anual promedio. Eso es más que el crecimiento de la población total, la que crecerá un 0.5% anual en promedio, durante el mismo período. Sin embargo, el producto interno bruto (PIB) crecerá más rápido que los adultos mayores, por lo cual cada año el país cuenta con más recursos para atenderlos. Véase, Riesco, Manuel, “Diez mitos del sistema previsional chileno (I)”, *El Mostrador*, 4 de agosto de 2005.

<sup>153</sup> Véase, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 6, párrafo 27.

<sup>154</sup> Véase, “Advierten debilidad en el sistema de pensiones” (cit.).

Finalmente, pareciera que la forma en que conciben la falta de cotización es como una que depende de la exclusiva voluntad de las personas, esto es, como si las personas no cotizaran, simplemente, porque no quieren hacerlo.

Durante 2005, el Estado gastó \$197.353 millones de pesos en pensiones asistenciales y \$382.734 millones de pesos en pensiones mínimas.<sup>155</sup> Las proyecciones indican que cerca de un tercio de los afiliados al sistema de pensiones deberán retirar sus fondos sin alcanzar la garantía estatal. El otro tercio, deberá esperar la ayuda del Estado –comprometida en todo caso– engrosando las cifras recién mencionadas en varios millones de dólares más. Ricardo Solari, entonces Ministro del Trabajo, señaló que “[r]educir el actual stock de deuda provisional es imposible”<sup>156</sup> dando una fuerte señal sobre el gasto que el Estado afronta y que deberá afrontar para cubrir las pensiones mínimas. Uno de los principales problemas, en este sentido, ha sido la excesiva morosidad en el pago de las cotizaciones, esto es, la deuda provisional que alcanza, a marzo de 2005, los 266.736 millones de pesos (cerca de US\$ 450 millones de dólares). Los plazos de un procedimiento judicial de cobro de pensiones, cercanos al año y medio, desincentivan su utilización, lo que se une al problema que muchas de las empresas deudoras quebraron o ya no existen.<sup>157</sup> Varios de esos trabajadores, cuyos empleadores no enteran sus cotizaciones, quedarán fuera de la garantía estatal al no lograr completar las 240 cotizaciones requeridas. La Diputada Adriana Muñoz, por su parte, indicó que durante esos procedimientos “[l]as AFP llegan a acuerdos y conciliaciones con las empresas deudoras, las que pagan en plazos y con cheques que después no tienen fondos”.<sup>158</sup> Además, la Diputada señaló que, en ese contexto, la Superintendencia de AFP no efectúa seguimientos cercanos y rigurosos sobre el sistema de cobranza, y las AFP no están interesadas en hacerlo pues “la deuda provisional va a estallar en la cara del Estado y no en la cara de las AFP”.<sup>159</sup>

<sup>155</sup> Véase, “Riesco: ‘Reajuste de pensiones propuesto por la izquierda es factible’”, *El Mostrador*, 21 de diciembre de 2005.

<sup>156</sup> “Chile: ‘Deuda provisional histórica es incobrable’”, *Diario Siete*, 3 de marzo de 2005.

<sup>157</sup> *Ibíd.*

<sup>158</sup> “El sistema es perverso y la deuda provisional va a seguir aumentando”, *Diario Siete*, 05 de marzo de 2005, p. 17.

<sup>159</sup> *Ibíd.*

Este escenario, nada de grato, contrasta con las altas ganancias de las AFP: a septiembre de 2005, éstas habían acumulado ganancias por \$80.381 millones. Esto es un 21% más que en el tercer trimestre del año pasado (2004), cuando ganaron \$66.271 millones.<sup>160</sup> Los ingresos totales de las AFP totalizaban \$309.218 millones, de cuyo total un 87% está compuesto por el pago de comisiones que efectúan los afiliados.<sup>161</sup>

## 6. El Factor Humano

Del total de los informes que hasta ahora se han elaborado sobre el sistema de pensiones, pocos se han ocupado del testimonio de los pensionados (afiliados y cotizantes). En efecto, los informes abundan en cifras e interpretaciones económicas pero dejan de lado a las personas que están detrás de esas cifras. El Comité de DESC ha señalado que:

*“las personas de edad deben vivir con dignidad y seguridad y no sufrir explotaciones y malos tratos físicos y mentales, ser tratadas con decoro, con independencia de su edad, sexo, raza, etnia, discapacidad, situación económica o cualquier otra condición, y ser valoradas cualquiera que sea su contribución económica”.*<sup>162</sup>

Los pocos testimonios que hay muestran que el sistema de pensiones chileno viola la dignidad de trato de sus adultos mayores. Tal es el caso de testimonios aparecidos en algunos medios de prensa. Patricio Salinas –señala la nota– tenía un sueldo de \$900.000 pesos y 54 años. Quería jubilarse y los cálculos indican que su renta vitalicia será inferior a los \$450.000 pesos.<sup>163</sup> Esta es la realidad para una persona que percibe un sueldo que se empi-

<sup>160</sup> Estos resultados corresponden a cinco instituciones (Bansander, Cuprum, Habitat, ING Santa María y Provida).

<sup>161</sup> “Ganancias de las AFP en Chile crecen sobre 20%”, en <http://www.mmiconsultant.com/noticia.php?ref2=2232> (15 de noviembre de 2005). Cabe mencionar que a fines de 2005 se promulgó la ley sobre declaración patrimonial, en cuyo debate se decidió excluir, entre otros, a los directores de las AFP e ISAPRES. Noticia en: <http://www.gobierno.cl/noticias/detalle.asp> (27 de diciembre de 2005). Más antecedentes en el capítulo sobre acceso a la información, de este mismo Informe.

<sup>162</sup> Véase, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 6 (cit.), párrafo 5.

<sup>163</sup> “Chilenos postergan su decisión de pensionarse”, *El Mercurio*, 10 de septiembre de 2005.

na muy por sobre el promedio de remuneraciones en Chile; parte importante de los cotizantes, como hemos señalado, deberá retirar sus dineros sin forma de pensión.<sup>164</sup> Esta situación ha llevado a los chilenos a postergar la decisión de jubilarse. En las AFP la modalidad del retiro programado ha caído un 28% desde julio de 2004 (a julio de 2005)<sup>165</sup> y los chilenos siguen trabajando más tiempo, más allá de la edad establecida para la jubilación.

Así, en un reportaje dado a conocer en el diario *La Tercera*, Blanca Zañartu, de 66 años, señaló que “[s]implemente no pude jubilarme [a los 60 años] ni podré hacerlo. Si jubilo me iría sólo con el 30% de mi sueldo, es decir, con unos 230 mil pesos, y con una pensión tan escuálida no podría vivir (...) voy a morir trabajando”.<sup>166</sup> Señala que, de haberse mantenido en el sistema antiguo, podría haber optado a su jubilación a los 60 años y con una pensión equivalente al 75% de sus últimas remuneraciones. Señalamos antes que la Senadora Matthei cree conveniente aumentar la edad para pensionarse. Que la población chilena se esté haciendo más vieja no es, en sus ideas, problemas del sistema de AFP. Blanca cree que “[s]i una mujer ha de trabajar más tiempo, ha de hacerlo por una opción personal (...) [s]ería escandaloso que a las mujeres nos obliguen a jubilar más tarde, aunque a algunas no nos queda otra que trabajar la vida entera”.<sup>167</sup>

En una entrevista para la BBC, algunos chilenos entregaron testimonios que es preciso recordar. Así, Gloria Huircan señaló que “[c]otizo desde el año 89, cuando empecé a trabajar como dependiente. En estos momentos trabajo y tributo como independiente, ya que eso te permite tener seguridad social (...) [p]ero es un muy buen sistema para sus dueños, puesto que a pesar de que hubo épocas de crisis, como la asiática de fines de los 90, ellos fueron unos de los que tuvieron la mayor rentabilidad del mercado, mientras los cotizantes tenían una rentabilidad negativa. Ellos tienen un régimen que, a todas luces, es muy bueno. Tienen un mercado cautivo”.<sup>168</sup> Quintín Oyarzo, de 52 años, señala que

<sup>164</sup> De acuerdo a la Encuesta CASEN 2003, los hogares del quintil más pobre poseen un ingreso promedio autónomo del hogar de \$104.144 pesos, mientras los del quintil más rico \$1.494.083 pesos.

<sup>165</sup> *Ibíd.* y “Drástica caída de retiro programado de las AFP”, *El Mercurio*, 10 de septiembre de 2005.

<sup>166</sup> “¿Deben jubilar más tarde las chilenas?”, *La Tercera (Revista de Mujer a Mujer)*, 23 de octubre de 2005.

<sup>167</sup> *Ibíd.*

<sup>168</sup> “Chile: ‘Muy buen sistema para sus dueños’”, *BBC Mundo.com*, 05 de junio de 2003.

ha “estado en ambos sistemas (...) Al cambiarme del régimen antiguo al nuevo hubo un reconocimiento del capital acumulado, lo que significa que en total estoy cotizando desde 1975. De acuerdo a la ley, tengo que esperar hasta los 65 años para jubilarme, aunque existen mecanismos para hacerlo anticipadamente, aunque para mí no sería conveniente. Percibo el futuro con preocupación. Porque llegado el momento, tomarán mi monto acumulado para la jubilación y lo dividirán por un periodo, calculando mis expectativas de vida, lo que dará como resultado una pensión no muy alta, justo en el período de la vida, la vejez, en el que aumentan los gastos médicos y las enfermedades”.<sup>169</sup>

Riesco ya había llamado la atención sobre la imposibilidad de que los chilenos (en verdad, la mayoría de los chilenos) puedan tener pensiones mayores a su sueldo. Dado que sólo una cifra cercana al 10% cotiza los doce meses del año, la mayoría lo hace de forma irregular. Y no porque no quieran hacerlo. Más de la mitad de los afiliados tienen acumulado menos de \$1.362.673 en su cuenta. Sus sueldos son bajos (inferiores a \$202.094), ello indica que al jubilar su cuenta indicará que poseen un capital de menos de \$8.317.482. La pensión será inferior a \$48.844 mensuales.<sup>170</sup>

Los estudios no prestan demasiada atención al factor humano. No hay un interés en medir si las pensiones que entrega el sistema son dignas. Salvador Valdés cree que “la Constitución no garantiza dignidad, ni puede hacerlo, porque esa es una condición subjetiva. No debería confundir aspiraciones –que señala compartir– con obligaciones o derechos exigibles”.<sup>171</sup> Que los estudios omitan referencia a la situación de las personas con las pensiones (cuánto les sirve, qué compran, etc.) se debe a que “cada estudio tiene un autor y una metodología propia. No se puede generalizar a ‘los estudios’. Algunos estudios encuestan a los ancianos y otros no lo hacen. Todos son igualmente válidos porque aportan perspectivas complementarias [y] no se puede coartar la libertad de expresión académica de los autores que no usan encuestas, o que usando encuestas, no hacen las preguntas que a un determinado observador le gustaría haber hecho”.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> *Ibíd.*

<sup>170</sup> Véase, Riesco, Manuel, “Diez mitos del sistema previsional chileno (II)”, *El Mostrador*, 8 de agosto de 2005.

<sup>171</sup> En entrevista privada con Salvador Valdés, vía e-mail (06 de enero de 2006).

<sup>172</sup> *Ibíd.*