



Organización
Internacional
del Trabajo

REFORMA PREVISIONAL EN CHILE

PROTECCIÓN SOCIAL PARA TODOS



Manuel Délano



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2010

Primera edición 2010

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Manuel Délano

Reforma Previsional en Chile. Protección Social para Todos

Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2010

ISBN 978-92-2-323274-0 (impreso)

ISBN 978-92-2-323275-7 (web pdf)

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL / SEGURIDAD SOCIAL / PAPEL DE LA OIT / CHILE /
PRESTACIONES DE VEJEZ / RÉGIMEN DE PENSIÓN

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Impreso en Chile

REFORMA PREVISIONAL EN CHILE

PROTECCIÓN SOCIAL
PARA TODOS



ÍNDICE

PRÓLOGO	
<i>Guillermo Miranda</i>	7
PRESENTACIÓN	
<i>Fabio Bertranou</i>	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. LA ORGANIZACIÓN DE LOS CAMBIOS	15
1. El equipo se completa.....	17
2. ¿Por qué Chile necesitaba esta reforma?.....	21
3. Brecha previsional de género.....	30
4. Viraje de timón.....	32
5. Alianzas estratégicas.....	38
6. Atención de calidad.....	44
7. Debates entre Hacienda y Trabajo.....	45
8. El fantasma del Transantiago presente.....	48
CAPÍTULO II. LA OPERACIÓN SE PONE EN MARCHA	51
1. "Cero trauma" para el primer día.....	53
2. El liderazgo de la Presidenta.....	56
3. Piedras en el camino.....	58
4. Etapas para los beneficios.....	60
CAPÍTULO III. LAS CLAVES DE LA REFORMA PREVISIONAL	65
1. Un día histórico.....	67
2. "Cero papel y mínimo trámite".....	69
3. Los contenidos centrales.....	70
4. Cambios institucionales.....	80
5. El papel de la oposición.....	94
CAPÍTULO IV. EL IMPACTO EN LAS PERSONAS	97
1. Introducción.....	99
2. "¡Yo invito!".....	101
3. "Me otorga una independencia súper importante".....	102
4. "Es bueno para el país reconocer el trabajo de la dueña de casa".....	103

5.	"Estoy viviendo los mejores años de mi vida"	104
6.	"Hace poquito me regalé cortinas que necesitaba para mi casa"	105
7.	"Se acordaron de mí"	106
8.	"Es importante para mí y para muchos"	107
9.	"Verdaderamente fue un alivio grande"	108
10.	"Queremos estar de nuevo en nuestra casa"	109
11.	"Con lo que estoy no quiero más"	110

CAPÍTULO V. RESULTADOS, EFECTOS Y LECCIONES DE LA REFORMA **111**

1.	El golpe de la recesión mundial	113
2.	Desafíos que abre la crisis	117
3.	Los efectos en los grupos vulnerables	120
4.	Las lecciones que deja el proceso	123

CAPÍTULO VI. EL APOYO DE LA OIT AL PROCESO **129**

1.	Seguridad social para todos	131
2.	Compromiso institucional	132
3.	Cuatro etapas en el trabajo previsional en Chile	133
4.	La OIT, hoy	146

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.	Organigrama del equipo de la Reforma Previsional	20
2.	Conocimiento de la Reforma Previsional en diciembre de 2007	37
3.	Conocimiento de la Reforma Previsional en junio de 2008 (estudio base) y agosto de 2008	38
4.	Conocimiento espontáneo y asistido de las reformas realizadas durante los gobiernos de la Concertación	38
5.	Porcentaje de personas capacitadas y sensibilizadas sobre la Reforma Previsional por actividad, 2008	44
6.	Principales beneficios y etapas de aplicación de la Reforma Previsional	61
7.	Institucionalidad pública previa a la Reforma Previsional	81
8.	Nueva institucionalidad pública del sistema de pensiones	81
9.	Organigrama de la Superintendencia de Pensiones	86
10.	Usuarios del INP: percepción de atención, noviembre 2008	89
11.	América Latina: porcentaje de población ocupada urbana con protección en salud y/o pensiones. 1995-2007	148

ÍNDICE DE CUADROS

1. Diferencias entre hombres y mujeres en el sistema previsional	31
2. Beneficios y montos pagados por la Reforma Previsional según sexo	122
3. Impacto de las prestaciones previsionales en la pobreza: países seleccionados de América Latina	148

ÍNDICE DE RECUADROS

1. Nombres de la Reforma	18
2. De la Comisión Marcel al proyecto de ley: construcción de consensos	24
3. El proyecto con el BID	32
4. Socios para atender "clientes-ciudadanos"	40
5. El cuello de botella con las PASIS de invalidez	41
6. Decisiones estratégicas	45
7. Decisiones operativas claves	49
8. ¿Cuánto cuesta la Reforma Previsional?	50
9. Las instrucciones finales	54
10. La Ficha de Protección Social	62
11. Protección social de la cuna a la vejez	71
12. Principales cambios en los derechos y en la organización y financiamiento	75
13. Participación institucional de los usuarios	82
14. Un fondo para incentivar la cultura previsional	83
15. Un organismo para fortalecer la regulación de las inversiones	87
16. El seguro contra accidentes y enfermedades profesionales	93
17. La reforma de pensiones de 1981 en Chile y la OIT	135
18. Un sistema previsional incompleto	137
19. Propuesta OIT a la Comisión Marcel: "Rebalancear" los riesgos e incorporar la solidaridad	140
20. Michelle Bachelet en la OIT: "Trabajo decente en un mundo cada vez más incierto"	142
21. Libros y documentos claves de la OIT relacionados con la previsión en Chile	145

REFERENCIAS	149
--------------------------	------------



Tanto por los efectos de la Reforma Previsional de Chile, que se traducen en cientos de miles de personas que han adquirido nuevos derechos o mejorado aquellos que ya tenían, como por el enorme trabajo que su planeamiento, diseño, y sobre todo su exitosa puesta en práctica con plazos muy exigentes, esta ha sido la política pública de mayor envergadura y que más esfuerzos de gestión ha concitado durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Desde la perspectiva de sus beneficios, la Reforma Previsional ha abordado los principales problemas que reflejaba el sistema de capitalización individual impuesto en 1981, al contribuir fundamentalmente a elevar el monto de las pensiones, a mejorar las tasas de acceso a la previsión, y a compensar las diferencias de género que se producen como consecuencia de las brechas que existen en el mercado de trabajo y en su interior. Desde el prisma de la gestión, esta obra representa un ejemplo de política pública exitosa, en la que se observa un nítido liderazgo de la Presidenta Bachelet.

Entre las lecciones de este proceso, resalta, en primer término, que para ser sostenible una política pública requiere de participación y debate en su etapa de gestación, lo que en este caso permitió la construcción de amplios consensos técnicos y políticos. En segundo término, en la etapa de aplicación, donde los trabajadores del sector público aportaron su mejor esfuerzo para adaptarse a cambios institucionales y diseñar procedimientos nuevos, de alcance masivo y en plazos muy exigentes, fue determinante que predominara una concepción estratégica centrada en el "cliente", esto es, en una persona activa, que tiene derechos y puede por tanto exigir estándares altos de calidad de atención.

Al fortalecer el pilar solidario y perfeccionar los pilares contributivo y voluntario mediante un proceso que posibilitó el debate y la participación, la Reforma Previsional ha generado las condiciones para permitir que este sistema conquiste una legitimidad de la que carecía desde su origen a comienzos de los años ochenta, en un contexto de falta de libertades y de no respeto a garantías esenciales.

Este libro es una crónica de la Reforma Previsional realizada desde la mirada de un autor independiente. La misma está basada en testimonios de la gran mayoría de quienes condujeron desde el Estado el proceso, de algunas de las personas que con estos cambios adquirieron nuevos derechos previsionales, así como en la revisión de la bibliografía disponible sobre la materia. Con un lenguaje accesible a un público no especializado, esta obra se sitúa desde una perspectiva periodística y combina técnicas narrativas con una mirada más analítica. Describe y examina, a través de las múltiples voces de quienes condujeron el proceso, los antecedentes y etapas clave de la Reforma Previsional, las soluciones que se encontraron para sortear los obstáculos que surgieron en el camino, los debates que se suscitaron entre sus protagonistas y cómo se resolvieron las principales transformaciones institucionales emprendidas, los primeros efectos globales de los cambios, las lecciones que deja la gestión de esta política y el apoyo que la OIT brindó al proceso desde sus orígenes.

El resultado es un texto necesario para entender la Reforma Previsional, que observa y a la vez incita a la reflexión, junto con dejar un testimonio valioso acerca de la importancia de la gestión del Estado en una transformación social de envergadura. Queda de manifiesto en estas páginas cómo la transformación exitosa de una ley en derechos que se aplican cotidianamente a millones de personas puso en tensión y demandó un gran esfuerzo de las instituciones del Estado y de generación de nuevos vínculos y relaciones entre ellas, y el talento creativo y capacidad de gestión de los trabajadores del sector público.

Con la Reforma Previsional, el Estado chileno ha rendido ante el país un examen complejo, en el que ha dado pruebas más que satisfactorias de su madurez, desarrollo institucional y capacidad de sólida gestión, tanto de su propia modernización como de aquella que está realizando a diario la sociedad chilena. Por ello, es para la Organización Internacional del Trabajo, que ha brindado su apoyo institucional a este proceso, desde la óptica que persigue metas estrechamente asociadas con su misión estratégica de alcanzar el trabajo decente, un motivo de legítimo orgullo poner a disposición de los lectores esta obra elaborada por el consultor de la OIT Manuel Délano, y en la que Fabio Bertranou, Especialista en Mercado de Trabajo y Protección Social de la OIT, Patricia Roa, Oficial de Programación de la Oficina de la OIT en Santiago de Chile, y María de la Luz Celedón, Asistente de Producción de Publicaciones, coordinaron el trabajo técnico y la publicación.

Asimismo, quiero resaltar el papel conductor de la Reforma Previsional que le cupo desempeñar a la Subsecretaría de Previsión Social en la gestión del proceso, en especial al Subsecretario Claudio Reyes, y agradecer su confianza en la OIT para depositar en nuestras manos la responsabilidad de esta obra.

GUILLERMO MIRANDA

Director Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina

PRESENTACIÓN



La OIT ha acompañado el proceso de la Reforma Previsional chilena desde su génesis, en un trabajo transversal con trabajadores, empleadores y gobierno, apoyando la formación de especialistas y equipos profesionales, mediante estudios e investigaciones para aportar puntos de vista y criterios, organizando seminarios y reuniones nacionales e internacionales, con invitaciones a expertos de otros países y brindando asesoría técnica. Si bien la OIT no promueve un modelo previsional específico, cuenta con un conjunto de recomendaciones, establecidas en la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, que han orientado las líneas generales de su trabajo. En este sentido, la Reforma Previsional, probablemente la mayor transformación social que se ha realizado en Chile en las últimas décadas, ha apuntado hacia objetivos que forman parte de las orientaciones globales de la OIT en seguridad social, como el aumento de la cobertura, la mejora de las prestaciones y la equidad de género.

Como parte de esta labor de acompañamiento, a comienzos de 2008 surgió en la Subsecretaría del Trabajo la necesidad de documentar este proceso para dejar un testimonio en lenguaje accesible de la experiencia de llevar a la práctica la Reforma, en especial sobre cómo se había gestionado una transformación de esta envergadura y las lecciones que se pueden extraer, y encomendó esta misión a la OIT. Lograr estos objetivos requería de un enfoque heterodoxo, que tuviera un formato mixto, en el que se combinaran la vertiente técnica de los estudios de la OIT con la flexibilidad y perspectiva próxima que caracteriza el registro periodístico.

El libro "Reforma Previsional en Chile. Protección Social para Todos", del consultor de la OIT Manuel Délano, se sitúa en esta intersección y da cuenta de esta política pública desde su gestación hasta los inicios de su implementación con el otorgamiento de las primeras prestaciones. El resultado es una obra ágil, muy bien documentada, descriptiva y analítica a la vez, y que permite una navegación por el cauce de la Reforma Previsional, a través de las voces de sus protagonistas y de las conclusiones de investigaciones y estudios. Constituye, pues, una lectura necesaria para comprender y conocer este proceso en la intimidad de su

gestión, que creemos interesará a especialistas, actores sociales y público en general, en éste y otros países de la región, desde donde se observa con atención la ruta que Chile ha elegido para avanzar en la protección social.

FABIO BERTRANOU

Especialista Principal en Mercado de Trabajo y Protección Social

OIT

INTRODUCCIÓN



El dicho de que la victoria siempre tiene muchos padres y las derrotas son huérfanas parece cumplirse cabalmente en el caso de la Reforma Previsional en Chile. Varios de sus protagonistas preparan o tienen interés en emprender un recuento de esta obra, desde su propia perspectiva. Dado que se trata de una obra colectiva, muchas personas pueden adjudicarse con toda justicia alguna responsabilidad en el proceso. Pero resulta complejo discernir qué cuota correspondería a cada uno de los actores involucrados en una obra que ha tomado varios años, y todavía no culmina, abarcando desde quienes elaboraron los primeros estudios que reflejaron los problemas crecientes del sistema de capitalización individual, impuesto a los chilenos bajo una dictadura y en un período sin libertades ni condiciones para el desarrollo del movimiento sindical, a quienes propusieron los cambios en un programa de gobierno, y desde aquellos que diseñaron las transformaciones mediante una experiencia de diálogo técnico sin parangón reciente, hasta el Poder Legislativo que fue capaz de encontrar con celeridad una solución consensuada, y a las autoridades y funcionarios que concretaron en la práctica la Reforma. En el fondo, se trata de una obra país, gestada como parte de una arquitectura mayor para garantizar la protección social a todos los chilenos.

A pocos les caben dudas, partiendo por la propia Presidenta Michelle Bachelet, cuyo liderazgo en esta Reforma es nítido, de que, de su gobierno, esta será una de las obras que permanecerá en la historia, y por la que probablemente será recordada. Tanto por su amplitud como por modificar una de las principales transformaciones estructurales del país que se realizaron en Chile en los años ochenta, y por su puesta en marcha durante un complejo período de recesión mundial, la Reforma Previsional tiene características peculiares, que la convierten en un atractivo objeto de estudio, desde diversas disciplinas y enfoques.

Sus resultados serán visibles y podrán ser juzgados por los chilenos cuando esta obra se complete. Desde luego, será necesario esperar casi hasta fines de la próxima década para que todos sus dispositivos estén en acción. Y para evaluar los derechos que entrega a la población, en particular —pero no exclusivamente— a sus grupos más vulnerables, se

requerirá de la perspectiva que brinda el tiempo y, sobre todo, de la maduración de sus instrumentos. Y como se sabe, en materias previsionales, los plazos suelen ser tan extensos como el horizonte de una trayectoria laboral completa.

Con esta Reforma, Chile nuevamente es pionero. El régimen de capitalización individual, más conocido por la sigla de las administradoras privadas de los fondos de pensiones, las AFP, con sus características extremas y excepcionales en el mundo, que había llamado la atención y fue imitado parcialmente en algunos países, mostraba fisuras que lo alejaban del cumplimiento de sus compromisos fundacionales al reemplazar al sistema de reparto, y excluía de la posibilidad de contar con una pensión digna a proporciones crecientes de la población. En la alternativa de su reemplazo radical, o de una reforma para superar estos problemas, se eligió este último camino, por demás una vía consistente con la que ha sido la trayectoria chilena desde la recuperación de la democracia en 1990, y que en este caso consistió en la incorporación de un pilar solidario al sistema y en el fortalecimiento de los pilares contributivo y voluntario.

Este libro constituye una crónica de estas transformaciones, narrada a partir de las voces de los propios autores de la Reforma desde el Estado, y de algunos de quienes han comenzado a hacer efectivos sus nuevos derechos previsionales, conservando la riqueza y diversidad de sus registros, tonalidades y matices, en un esfuerzo por documentar la construcción de una política pública y su puesta en vigor, que procura reflejar los avances que se han logrado, los obstáculos que se han sorteado en el camino, las polémicas que han sazonado este proceso, a través de estos testimonios. Se trata de una obra periodística que no habría sido posible sin el concurso de muchas personas. Vaya, pues, mi agradecimiento en primer lugar a todos aquellos que concedieron su tiempo e interés para hacer posible esta iniciativa, en las entrevistas realizadas entre 2008 y 2009, respondiendo a las interrogantes que surgieron y aportando nuevos antecedentes: Osvaldo Andrade, Solange Berstein, Rafael del Campo, Héctor Jaramillo, Fidel Miranda, Mario Ossandón, Claudio Reyes, Verónica Silva, Orielle Solar, Víctor Tokman y Labibe Yumha. Se trata de un conjunto ampliamente representativo de muchos de quienes ejercieron cargos directivos en la gestión de este proceso, aunque sin duda no de todos ellos.

Asimismo, quiero dejar patente mi reconocimiento a la paciencia, recomendaciones y apoyo que recibí en la Oficina Internacional del Trabajo de Fabio Bertranou y Patricia Roa, y al respaldo que proporcionó la Subsecretaría de Previsión Social, en especial Mario Ossandón y Claudio Reyes, al confiar el desarrollo de esta crónica en manos de la OIT. En particular, quiero agradecer los valiosos comentarios y sugerencias de Fabio Bertranou a borradores previos de este texto, que sin duda contribuyeron a enriquecerlo, aunque la responsabilidad del texto pertenece al autor.

Tal como si se observara desde lejos la pintura fresca de un muro, a la distancia y en una primera impresión no se advierten las imperfecciones propias del talante del pintor, el vigor de sus manos, la precisión de su pulso, la calidad de las terminaciones, la textura de los materiales. Estas características sólo se pueden distinguir al aproximarse al muro. Algo análogo ocurre con este proceso de la Reforma. Sus resultados globales son visibles con nitidez cuando la perspectiva es más lejana; pero la cercanía permite apreciar detalles que el

observador distante no advierte. Como género expresivo, constituye tanto una ventaja como una desventaja del periodismo esta capacidad de la mirada ubicua, que cual teleobjetivo es capaz de acercarse y alejarse de los hechos y sus protagonistas según sea necesario. Fue esta la perspectiva con la que se asumió esta narración, dejando que fluya con naturalidad la voz de sus protagonistas, procurando situarse a través de este relato en una vía intermedia entre el texto especializado y aquel de lectura más general, aprovechando algunos recursos periodísticos, junto con la riqueza de la bibliografía y documentación disponibles.

El texto se estructuró en seis capítulos. En el primero se aborda la gestación y forma como se estructuró la Reforma Previsional. A la descripción de los preparativos para la puesta en marcha de este proceso se dedica el segundo capítulo. Posteriormente, en el tercer capítulo se presentan los contenidos fundamentales de la Reforma y de las principales instituciones que se construyeron o reformularon para concretarla. El cuarto capítulo describe a través de testimonios el impacto que tuvieron estas transformaciones en las personas. El quinto capítulo analiza los resultados, efectos y lecciones de la Reforma así como el contexto de crisis mundial en que esta comenzó. El sexto capítulo refleja el apoyo que la OIT ha brindado a este proceso.

Esta crónica, una composición que procura equilibrar aspectos testimoniales con la evidencia empírica, analítica y los estudios del proceso, y que entrega pinceladas del contexto en el que transcurren los hechos, se inscribe dentro de los esfuerzos permanentes que realiza la OIT para documentar las transformaciones que inciden en el mercado de trabajo.

Por la incorporación de los actores sociales en su seno, la OIT tiene una perspectiva del mercado de trabajo en la que tanto como las cifras importan las personas, y en la que las políticas económicas se justifican —o no— por su impacto social. Al aproximarse a cumplir un siglo de existencia, es la OIT una organización internacional singular, multifacética, capaz de estar en constante rejuvenecimiento y reinención de sí misma, que hoy se esfuerza en todo el mundo en su misión de lograr la concreción del trabajo decente para todos. Y estas páginas, de transformaciones que recién comienzan a desplegarse, del esfuerzo que realiza una sociedad en la búsqueda de condiciones de mayor equidad para sus grupos vulnerables, procuran inscribirse en la rica tradición heterodoxa de aproximación a la realidad que la OIT ha cultivado desde hace décadas.

Octubre 2009

CAPÍTULO I

LA ORGANIZACIÓN DE LOS CAMBIOS



1. EL EQUIPO SE COMPLETA

La conformación del equipo directivo que fue responsable de dirigir la puesta en marcha de la Reforma Previsional terminó de completarse en el verano de 2008. El 11 de enero de ese año al entonces Ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Vidal, en su papel de portavoz de La Moneda le correspondió anunciar el mayor relevo de subsecretarios practicado en medio de un período presidencial reciente. Más de un tercio del total, doce de los 32 subsecretarios fueron reemplazados, dando así por concluidos un conjunto de cambios a nivel de ministros, subsecretarías e intendencias.

A esa fecha había transcurrido un año desde el comienzo del Transantiago, el nuevo plan de ordenamiento del transporte público de la capital cuya puesta en marcha desnudó múltiples errores de diseño y gestión del proyecto, y que había erosionado el apoyo en las encuestas a la Presidenta Michelle Bachelet. La atención de la prensa se concentró entonces en la salida del Subsecretario de Transportes, Danilo Núñez, en la llegada al gabinete de los nuevos subsecretarios del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Cultura y Educación y en el traslado de la Subsecretaria de Justicia a Minería. Menos cobertura se prestó al arribo de Mario Ossandón a la Subsecretaría de Previsión Social, que llegaba al cargo para poner en vigor la mayor reforma del Gobierno de Bachelet.

Militante del Partido por la Democracia (PPD), Ossandón era hasta ser convocado gerente general del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). "Soy experto en desarrollo de las personas", afirmó en entrevista con el autor.¹

Meses después, en un seminario sobre modernización del Estado convocado por el Ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, en agosto de 2008, Ossandón recordó su

¹ Salvo otra especificación, todas las citas de Mario Ossandón corresponden a una entrevista con el autor en diciembre de 2008.

NOMBRES DE LA REFORMA

En el equipo que condujo la Reforma Previsional participaron profesionales de trayectorias heterogéneas, con experiencia en entrega masiva de servicios (Claudio Reyes), recursos humanos (Mario Ossandón), manejo político y conocimiento de actores sociales (Osvaldo Andrade), junto con otros que tenían amplios conocimientos técnicos del sistema previsional, y habían estado en la gestación de los cambios desde antes del Gobierno de la Presidenta Bachelet (Alberto Arenas de Mesa y Solange Berstein). Los siguientes son aspectos destacados de sus trayectorias:

OSVALDO ANDRADE: abogado de la Universidad Católica, militante socialista, estuvo detenido después del golpe militar en el Estadio Nacional y Villa Grimaldi. Ministro del Trabajo 2006-2008 y antes fue secretario municipal de la Municipalidad de El Bosque, candidato a diputado, estuvo vinculado a la Vicaría Pastoral Obrera y ha ejercido su profesión como asesor de sindicatos.

ALBERTO ARENAS DE MESA: ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Ph.D. en Economía en Pittsburgh University, autor de numerosas publicaciones académicas y en organismos internacionales sobre protección social y política fiscal. Director de Presupuestos, fue subdirector de Racionalización y Función Pública, y jefe del Departamento de Estudios de este organismo.

SOLANGE BERSTEIN: ingeniera comercial de la Universidad de Santiago, Máster en Economía en ILADES/Georgetown, Ph.D. en Economía en Boston University, Superintendente de Pensiones y ex jefa de estudios de la Superintendencia de AFP, integrante de la Corporación Expansiva. Fue economista senior del Banco Central y asesora del Banco Mundial en pensiones. Autora de numerosos estudios sobre el sistema previsional.

MARIO OSSANDÓN: licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Católica y asistente social, ex Subsecretario de Previsión Social, cargo al que llegó desde la gerencia general del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y había sido antes director ejecutivo del Fondo de Inversión y Solidaridad (FOSIS) durante el período del Presidente Ricardo Lagos, y gerente general y vicepresidente ejecutivo de la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas (EMAZA).

CLAUDIO REYES: ingeniero comercial de la Universidad Católica, con estudios en Finanzas Internacionales en University of Manchester Institute of Science and Technology y formación ejecutiva en Kellogg School of Management. Fue consultor de organismos internacionales y gobiernos, trabajó en la banca, fue Jefe de Gabinete del Ministro de Hacienda en 1989 y asesor del Banco Central entre 1985 y 1990, y venía de ser asesor económico de SERCOTEC entre 2006 y 2008 y vicepresidente ejecutivo del Grupo Altas Cumbres, especializado en microfinanzas y servicios financieros, que concede créditos a miles de microempresarios del sector informal, especialmente en Perú.

respuesta a la Presidenta Bachelet cuando esta le pidió asumir para hacerse cargo de la Reforma Previsional: "Yo no sé de esto".

La Presidenta Bachelet le dio instrucciones a Ossandón sobre las prioridades en la aplicación de los cambios: "Quiero que pagues bien, quiero que no haya colas, quiero que los ciudadanos entiendan que esta reforma es importante".²

El objetivo de la Presidenta Bachelet era nítido: hacer una reforma ejemplar, sin los problemas que otra política pública, el Transantiago, había ocasionado. "Todas estas cosas tan complejas, de repente son súper simples. Lo que pasa es que hay que escuchar bien lo que diga la jefa", explicó después Ossandón en el seminario sobre modernización estatal. En cuanto llegó al cargo, el Subsecretario acordó rápidamente con el Ministro del Trabajo, el abogado socialista Osvaldo Andrade, una distribución de roles entre los dos. "Como ambos veníamos de la política, fue muy fácil; una tarde de conversación, y chao", afirmó.³

Mientras muchos estaban de vacaciones en febrero, Ossandón se empapó en el tema previsional. Y para la tarea que le había encomendado la Presidenta, ese mismo mes convocó a otro especialista a asumir la dirección operativa de la Reforma Previsional, con el cargo de asesor y coordinador, como responsable de un programa conjunto entre el Gobierno chileno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por US\$ 35 millones, de fortalecimiento de la gestión e información del sistema previsional chileno. Eligió para esa tarea al ingeniero comercial de la Universidad Católica Claudio Reyes, que aportaba al equipo su experiencia en el retail en países de América Latina, en la comercialización de productos y servicios masivos, con un fuerte componente de marketing, "no del tradicional, sino del antropológico", precisó en entrevista con el autor.⁴

En abril de 2009, catorce meses después de llegar al cargo de coordinador, Reyes fue ascendido por la Presidenta y asumió como Subsecretario de Previsión Social en reemplazo de Ossandón.

Con el arribo de Ossandón y Reyes se completó en febrero de 2008 el equipo operativo, "gerencial", que dirigió la aplicación de la Reforma Previsional desde su día "D", el 1 de julio de 2008, cuando comenzó la entrega de beneficios (Recuadro 1). En la primera línea, política, participaban el Ministro del Trabajo y Previsión Social, Osvaldo Andrade, el de Hacienda, Andrés Velasco, el Director de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Alberto Arenas de Mesa, mientras el Subsecretario Ossandón cumplía el papel de secretario. Este grupo se reunía cada diez días con la Presidenta Bachelet, quien seguía de forma muy próxima la marcha de esta Reforma. Bajo este equipo directivo se situaba un amplio Comité de Subsecretarías y Coordinación de Servicios, en el que participaban las instituciones relacionadas con el llamado pilar solidario de la Reforma, como por ejemplo el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Ministerio de Salud, Fundación para

² "El Mercurio", 29 agosto de 2008.

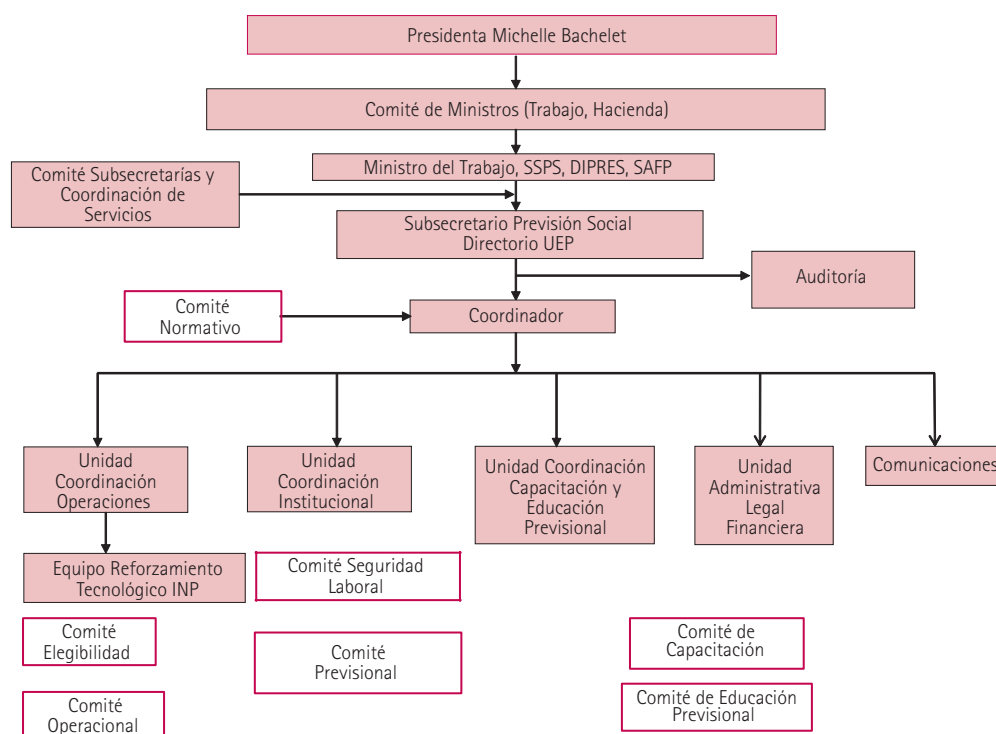
³ *Ibidem*.

⁴ Entrevista del autor realizada en diciembre de 2008. Salvo otra especificación, todas las citas de Claudio Reyes corresponden a esta entrevista.

la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU). En la siguiente línea estaba la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y, por sobre esta instancia, un Comité de Ministros con una labor más ejecutiva, en el que participaban el Ministro del Trabajo, el Director de Presupuestos en representación del Ministro de Hacienda y la Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP),⁵ Solange Berstein. Este era el equipo directivo en los temas operacionales. Bajo la coordinación que ejercía Reyes se encontraban diversos comités (Seguridad Laboral, Elegibilidad, Coordinación Institucional, Operacional, Capacitación, Educación Previsional), que dependían de las unidades gerenciales (Gráfico 1).

Si bien la estructura descrita experimentó modificaciones, se preservó en sus aspectos centrales, porque respondía sobre todo a una estrategia operativa.

Gráfico 1. Organigrama del equipo de la Reforma Previsional



Fuente: Elaboración OIT sobre la base de Subsecretaría de Previsión Social y entrevista a Claudio Reyes.

⁵ Con la Reforma Previsional, la Superintendencia de AFP se transformó en Superintendencia de Pensiones (véase Capítulo III).

En su artículo 41, la Ley 20.255 de Reforma Previsional dejó como responsable de la coordinación de los servicios públicos del sector a la Subsecretaría de Previsión Social. En la etapa preparatoria de la ejecución de la Reforma Previsional, que se extendió por cuatro meses, entre la promulgación de la Ley 20.255, el 11 de marzo de 2008, y hasta el 30 de junio de 2008 —el 1 de julio comenzó su aplicación en terreno—, el papel de esta Subsecretaría se concentró en la coordinación de distintas instituciones y de los flujos de información que estas generaban para hacer posibles los cambios, sostiene Ossandón. Como la Subsecretaría "no tiene tarea propia pero tiene cliente común, nosotros no pagamos pensiones, no diseñamos las normas, no diseñamos la ley, no diseñamos la información, [y] el eje de la tarea que nos había encomendado la Presidenta era de la calidad de la puesta en marcha, el rol que nosotros asumimos fue (...) la estrategia de que eso funcionara", afirma.

Para el ex Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade, el equipo encargado de la aplicación de la Reforma Previsional "tenía la virtud de contar con un par de personas que saben mucho de previsión", Solange Berstein y Alberto Arenas de Mesa, "con la gran ventaja de que había respuestas a inquietudes que planteaban los viejitos de lugares lejanos hasta para cuestiones de fondo, más programáticas, y eso facilitó mucho la tarea".⁶

2. ¿POR QUÉ CHILE NECESITABA ESTA REFORMA?

Tres años antes, en 2005, se estaban trazando las líneas gruesas de lo que sería esta Reforma. El programa de la entonces candidata presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de centroizquierda que gobierna Chile desde marzo de 1990,⁷ Michelle Bachelet, anticipaba en plena campaña electoral cuál iba a ser el objetivo de su Gobierno, "dar un salto gigante en protección social: mejores jubilaciones, un seguro de cesantía más generoso y estándares mínimos de salud para todos". En lenguaje llano y directo, pedía "solidaridad", lo que se traducía en seguros sociales con "más de seguros y más de sociales" (Bachelet, 2005).

Ofrecía una reforma que mejorara el sistema de pensiones y no una que lo reemplazara, y advertía que "esta vez no serán las AFP las que definirán las reformas", en alusión a modificaciones legales anteriores y resuelta a que los cambios no fueran cosméticos. Proponía un camino —exactamente el mismo que después se siguió durante su Gobierno— fechas y partía de un diagnóstico lapidario del sistema de capitalización individual creado en la dictadura. Recordaba que cuando se estableció este sistema se había prometido resolver tres problemas que tenía el antiguo régimen de reparto: el bajo monto de las pensiones, la poca cobertura de los trabajadores independientes y el desfinanciamiento del sistema. Pero la

⁶ Entrevista del autor realizada en enero de 2009. Salvo otra especificación, todas las citas de Osvaldo Andrade corresponden a esta entrevista.

⁷ La coalición ha encabezado cuatro gobiernos sucesivos desde el fin de la dictadura en marzo de 1990 y está integrada por los partidos Demócrata Cristiano, Socialista, Por la Democracia y Radical Social Demócrata.

evidencia mostraba que estas promesas no se habían cumplido y, de persistir la situación, "la mayoría de los trabajadores afiliados sólo podrá obtener una pensión mínima o inferior a ella por no haber reunido los requisitos de cotizaciones", lo que profundizará "las brechas entre trabajadores pobres y ricos, y hombres y mujeres, al momento de jubilar" (Bachelet, 2005).

El programa de gobierno de Bachelet no suscitaba mayor alarma o sorpresa, ni siquiera en la industria previsional, donde se conocían desde antes visiones de esta índole. A partir de los años noventa se había ido formado, paulatinamente, un creciente consenso de los técnicos en torno a un diagnóstico crítico del sistema de capitalización individual y, sobre todo, en el reconocimiento de sus debilidades, en especial en lo referente a aspectos de cobertura y de género.

Los primeros estudios en torno a los problemas de calidad y extensión de cobertura del sistema de las AFP comenzaron en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y en la propia OIT, al evaluar las reformas. Era —es— un fenómeno característico de los países de esta región, que las reformas a los regímenes previsionales, en esta y otras partes del mundo, no han sido capaces de superar. El sistema de capitalización individual de Chile, diseñado entonces tendiendo a mantener los niveles de beneficios y concentrado en los trabajadores formales, no consideró las características del mercado de trabajo, con alto desempleo, informalidad y precariedad del empleo, generando en consecuencia exclusión y bajas pensiones (Bertranou, 2001).

Además, la baja cobertura se traducirá en "una mayor proporción de trabajadores que podrán acceder sólo a pensiones mínimas garantizadas o a pensiones asistenciales", lo que implicaba aumentar el compromiso fiscal futuro (Arenas de Mesa y Hernández, 2001). Los más afectados por la baja cobertura eran los trabajadores de bajos ingresos; a medida que aumenta el ingreso se eleva la cobertura. Toda solución al problema —ambos autores proponían un menú de políticas que recomendaban aplicar en conjunto para elevar la cobertura, cuyas huellas se advertirán bastante después, en la Reforma Previsional de 2008— debía considerar las características del mercado laboral, sostenían Arenas de Mesa y Hernández (2001).

Un estudio paralelo realizado en la CEPAL señalaba cuatro grandes problemas del régimen de capitalización individual a 20 años de su inicio: una cobertura "muy por debajo de lo que se esperaba", su operación descansa en un importante esfuerzo fiscal, la competencia en la industria es reducida y los costos elevados, y su impacto en la inversión productiva es limitado (Uthoff, 2001).

Estimaciones posteriores mostraron que la débil cobertura del sistema se traduciría en que cerca de la mitad de los cotizantes no iba a lograr pensiones superiores a la mínima, sostiene la Superintendente de Pensiones, Solange Berstein.⁸ ¿La causa? "El porcentaje de personas que cotizaba era menor de lo deseable para que un sistema pueda financiar pensiones razonables en el largo plazo a la población", agrega.

⁸ Entrevista del autor realizada en febrero de 2009. Salvo otra especificación, todas las citas de Solange Berstein corresponden a esta entrevista.

Otro punto vulnerable del sistema se reflejaba en el aspecto de riesgo, afirma Berstein. Este es un factor que puede ser examinado de múltiples ángulos. Por ejemplo, el riesgo de una persona sobre cuál será su ingreso futuro, o de con qué regularidad podrá cotizar, y el riesgo financiero por las fluctuaciones de la rentabilidad de los fondos de pensiones. En consecuencia, la persona "está enfrentada a un conjunto de riesgos que a lo mejor es menos deseable que lo que un sistema de seguridad social debería ser para un individuo particular", dice la Superintendente.

Un tercer flanco débil del sistema era la forma de funcionamiento de la industria, altamente concentrada o con menor nivel de competencia que el deseable, señala Berstein. Esto se había reflejado en dos períodos históricos, entre 1991 y 1992, y después en 1997, en que se observó una alta competencia entre las AFP, cuando los vendedores ofrecían hasta regalos a los afiliados para incentivarlos a trasladarse de administradora. "La forma en que se dio la competencia era bien peculiar", dice. "Se inducía a la persona a cambiarse a través de un regalo, de un favor ('si tú te cambias, yo te cambio de vuelta)". Esto generaba un costo enorme para el sistema y producía una distorsión paradójica: "había más competencia, pero los precios eran cada vez mayores y no menores", afirma Berstein, debido a que entre 35% y 40% de los gastos operacionales de las AFP correspondían a la comercialización.

Según Berstein, "estos temas eran analizados desde antes de la Comisión Marcel" y hubo estudios y análisis en la Superintendencia, así como seminarios en los que participaron especialistas, que contribuyeron a construir una visión compartida del diagnóstico y de los elementos a incorporar en un rediseño de la industria, como la licitación de cartera y del seguro de invalidez y sobrevivencia, algunos de los cuales fueron incluidos en la Reforma Previsional. La Comisión Marcel se basó en estos y otros estudios, y en la opinión de los actores sociales, e hizo la combinación que se transformó en la Reforma, explica.

Los diagnósticos previos también abordaron las inversiones de las AFP con los fondos previsionales de los trabajadores. Los estudios apuntaban a cómo mitigar los riesgos de estas inversiones, qué proporción invertir en el exterior y cómo impactaba esto al sistema financiero, señala Berstein. Cambiar la forma de invertir los fondos de pensiones, que después de todo son los grandes inversionistas institucionales del país, tiene un impacto agregado sobre el mercado financiero nacional.

La Superintendencia de AFP brindó apoyo técnico y humano a la Comisión Marcel. La propia Berstein asistió durante días completos y participó en la mayoría de las reuniones.

DE LA COMISIÓN MARCEL AL PROYECTO DE LEY: CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS

El informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, conocido por el apellido de quien fue su presidente, Mario Marcel, economista y ex Director de Presupuestos, ha sido la mayor y más exitosa experiencia de diálogo técnico de las últimas décadas en Chile.

La amplitud y profundidad de la participación de actores técnicos en esta instancia facilitó arribar con celeridad a acuerdos en las propuestas de reformas al sistema previsional. Aunque en el Consejo se escucharon las opiniones de representantes de organizaciones sociales así como de otras instituciones, el proceso no puede ser considerado como de diálogo social en el sentido que la OIT le asigna a este proceso, dado que los actores sociales no participaron en la toma de decisiones del Consejo ni lo hicieron mediante mecanismos de representación. Por cierto, que el diálogo haya tenido una naturaleza técnica no le resta méritos ni cuestiona sus resultados, aunque sí pone de relieve, por un lado, que en el diseño se resolvió privilegiar la eficacia y, por otro, refleja la debilidad de los actores sociales en el país —algo característico de muchos países de América Latina, un fenómeno que Touraine (1987) atribuye a la heterogeneidad del desarrollo estructural—, así como la falta de mecanismos institucionalizados de diálogo social.

Constituido el 17 de marzo de 2006, a convocatoria de la Presidenta Michelle Bachelet, seis días después que ella asumiera en La Moneda, el Consejo culminó la misión encomendada de proponer una reforma del sistema capitalización individual tomando en consideración la opinión y aportes de diferentes sectores, y lo hizo en un plazo de 110 días, muy inferior al que tardaron comisiones formadas en otros países con propósitos similares. Un total de 15 de los principales especialistas del país en materias previsionales, de todos los sectores, conformaron el Consejo.

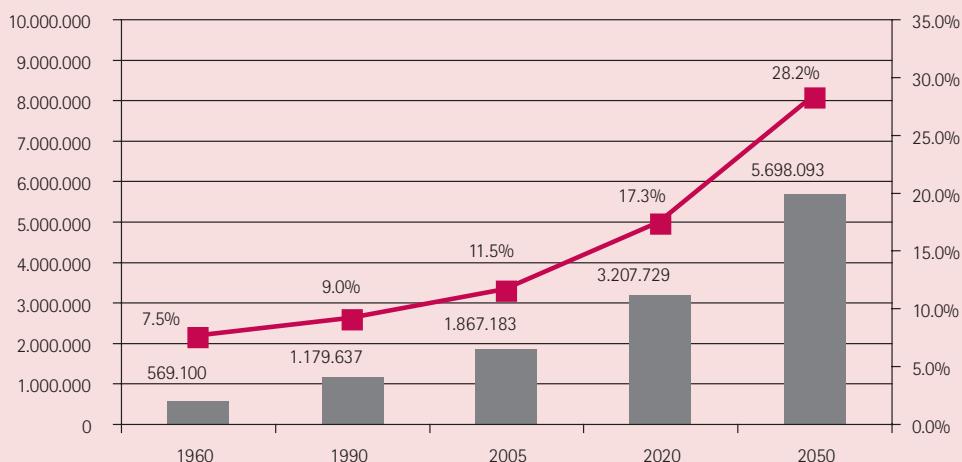
Durante este trabajo que en su mayor parte tuvo lugar en el Palacio Presidencial de La Moneda, el Consejo realizó una ronda de audiencias en las que participaron organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, centros de estudio, organismos internacionales y expertos. Hubo también consultas que la ciudadanía hizo a través de una página electrónica, se recibieron cientos de propuestas y se realizaron estudios de opinión pública para conocer las percepciones ciudadanas. En total, la Comisión Marcel efectuó 49 audiencias, de una duración total de 74 horas, en las que participaron 73 organizaciones y 242 personas. Posteriormente realizó un seminario internacional, al que asistieron 14 expertos de otros países en materias previsionales. Del Ejecutivo, recibió en especial colaboración de la Superintendencia de AFP, la Dirección de Presupuestos, el Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Servicio Nacional de la Mujer. “El conjunto de mecanismos utilizados en la fase de consultas, el número de personas que participaron directa e indirectamente en este proceso y la publicación de estos antecedentes (...) constituyen una de las experiencias más completas de participación

ciudadana en torno a la formulación de políticas públicas conocidas en Chile”, señala el informe final (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

“El Consejo se enorgullece de haber conducido un proceso de estas características (...) [e] intentó considerar todos los planteamientos recibidos”, sostiene el informe final (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

La Comisión Marcel plantea en su informe final la necesidad de preocuparse por cómo vivirá su vejez la población chilena considerando el espectacular aumento de la expectativa de vida desde los 65 años en 1950 a los 80 años en promedio en el 2020. A 25 años del inicio del sistema de capitalización individual en 1981 era, pues, un momento oportuno para analizar su marcha, aunque todavía no haya alcanzado su plena madurez.

Gráfico A. Población de adultos mayores y proporción sobre el total de la población, 1960-2050



Fuente: CELADE, en Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006).

Su diagnóstico fue crítico. “Contrariamente de lo que se espera de la previsión, para muchos chilenos esta no está ayudando a reducir la inseguridad respecto del futuro”, sostuvo. Si bien el sistema de capitalización individual no se encuentra en crisis ni ha fracasado, y ha tenido efectos positivos desde el punto de vista del crecimiento económico y el desarrollo del mercado de capitales, una fracción mayoritaria de los trabajadores “obtendrá pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones”, debido a que no ha logrado cotizar con la regularidad requerida y el rendimiento de sus aportes ha sido insuficiente para remediarlo. Por otra parte, los mecanismos subsidiarios de apoyo estatal se han tornado insuficientes. “Muchos trabajadores no han cotizado con la constancia suficiente para reunir el requisito de 240 meses de cotizaciones para acceder a la garantía estatal de pensión

mínima”, además de que las pensiones asistenciales son bajas y no es fácil el acceso a ellas (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

De persistir esta situación, la Comisión estimó que en 20 años más sólo cerca de la mitad de los adultos podrá contar con una pensión superior a la mínima, menos de 5% accederá a la pensión mínima garantizada por el Estado (\$ 87.853 en ese momento equivalentes a US\$ 166^{3/}) y el resto tendrá una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial (\$ 44.186 entonces, equivalentes a US\$ 83^{3/}), una pensión de sobrevivencia o no tendrá pensión. “Esto significa cerca de un millón de personas con pensiones inferiores a la mínima en 2025”. ¿Quiénes estaban en mayor riesgo? Los trabajadores de bajos ingresos, los temporeros, los trabajadores por cuenta propia y una importante proporción de las mujeres (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

Mantenerse en la inacción, sostuvo el Consejo, implicaba el riesgo de que estos problemas no se resolvieran y “se genere un círculo vicioso de frustraciones, cuestionamientos y conflictos que a la larga amenacen la propia viabilidad del sistema” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

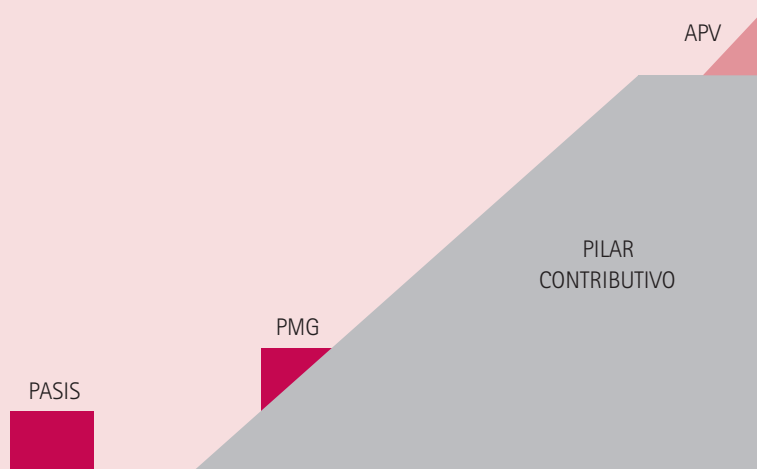
La propuesta del Consejo fue establecer un nuevo contrato en la seguridad social, en el que se universaliza el derecho a la protección de la seguridad social, se minimiza el riesgo de pobreza en la vejez y se transforma a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas. Esto requiere un mayor compromiso contributivo de las personas, así como de los administradores del sistema, de los empleadores y del Estado. Para ello propuso “construir un pilar solidario integrado, fortalecer el pilar contributivo, desarrollar el pilar voluntario y asegurar la consistencia entre ellos (...) Una reforma concebida en esta lógica debería ser capaz de elevar la legitimidad del sistema previsional frente a la ciudadanía, generando más confianza en la seguridad social” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

El Consejo elaboró 70 propuestas de reforma, distribuidas en 11 áreas de trabajo: nuevo pilar solidario; cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar; equidad de género; competencia y organización de la industria de AFP; competencia y precios; inversión de los fondos de pensiones; pensiones en el pilar contributivo; ampliación del pilar voluntario; educación e información; institucionalidad y disciplina financiera.

Como advierte el informe, las propuestas no llegaron al nivel de detalle requerido para un proyecto de ley, y de hecho hubo diferencias entre las conclusiones del Consejo y las que incorporó finalmente la Ley 20.255 de Reforma Previsional. La medida más importante de las que planteó el Consejo no acogida posteriormente en el proyecto de ley que el Ejecutivo envió al Parlamento fue la de igualar gradualmente en los 65 años la edad de jubilación de hombres y mujeres.

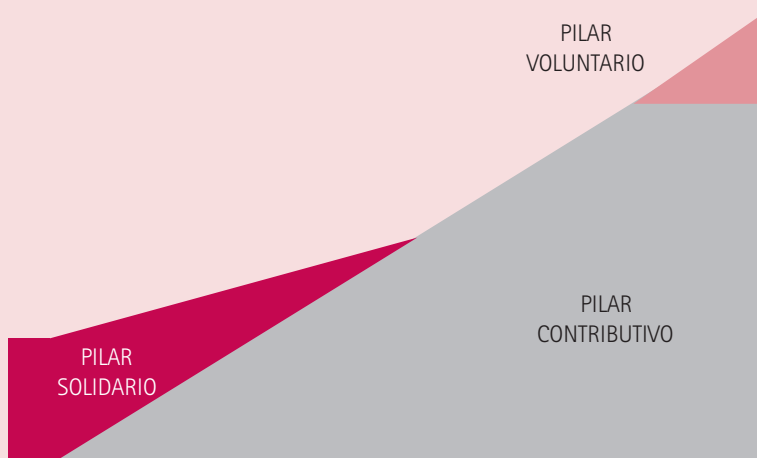
La filosofía que impregna esta reforma se plasmó como resultado de este amplio proceso de diálogo técnico encabezado por este organismo.

Gráfico B. Estructura del sistema previsional antes de la Reforma



Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006).
PASIS: pensión asistencial; PMG: pensión mínima garantizada; APV: ahorro previsional voluntario.

Gráfico C. Estructura del sistema previsional propuesta por el Consejo



Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006).

La Directora del Instituto de Previsión Social (IPS) y ex Secretaria Técnica del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Labibe Yumha, resalta entre los factores clave del éxito de esta instancia “el liderazgo del presidente del Consejo, Mario Marcel, quien supo articular a distintos actores en un brevísimo plazo para una tarea de esta envergadura”. De esta manera, agrega, “en un tiempo inusualmente corto para procesos de esta envergadura, Chile vio diseñar, discutir, aprobar e implementar una Reforma Previsional que ha cambiado la vida de muchos ciudadanos”.^{b/}

RÁPIDA TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO

Tras el trabajo del Consejo siguió el de elaboración del proyecto de ley, que tomó cerca de cinco meses. “La Reforma toma buena parte de la Comisión Marcel, pero se queda en los titulares (...) pero después la letra chica y exactamente cómo se hace requiere un trabajo técnico sustancial. Primero, es aterrizarlo a cosas concretas, cómo va a ser, cuánto va a ser y quién lo va a manejar. Y otra cosa es después eso traducirlo en ley”, sostiene la Superintendente de Pensiones, Solange Berstein. “Buena parte del proyecto de ley fue redactado por los abogados de la Superintendencia”, y eso fue lo que el Comité de Ministros aprobó y el Gobierno envió al Congreso, agrega. En este trabajo del Gobierno fue importante la participación de personas que estuvieron también en la Comisión Marcel porque “nadie podía decir ‘no, qué quisieron decir’ y ‘por qué habrán puesto esto’”, agrega.^{c/}

La construcción inclusiva del Consejo, que incorporó a especialistas con visiones diferentes del sistema de capitalización individual, incluyendo desde algunos de sus detractores hasta otros más cercanos a la industria, así como su capacidad para escuchar un conjunto amplio de voces representativas de intereses sociales diversos, allanó el camino para que posteriormente, en el debate parlamentario, hubiese bastante apoyo político a la Reforma Previsional. El consenso que logró su informe involucró en cierto sentido puntos de vista tanto del mundo sindical, crítico del sistema de capitalización individual, como de la industria y el mundo empresarial, en torno a que era necesario realizar una reforma. Esto implicó entregar una suerte de legitimidad al sistema de la que carecía en su origen.

Con un Gobierno cuyo período es de cuatro y no de seis años de duración, a diferencia de las dos Administraciones anteriores, en el Ejecutivo aspiraban a una rápida aprobación de la iniciativa. Arropado con la legitimidad que confirió al proceso el trabajo de la Comisión Marcel, el proyecto de ley que La Moneda envió al Congreso después que se resolvieron en su interior las polémicas internas (véase más adelante en este Capítulo la sección Debates entre Hacienda y Trabajo), tuvo un tránsito con vientos favorables.

Según el ex Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade, esta legitimidad de origen “facilitó mucho las cosas. El proyecto no recogió todo lo que surgió de la Comisión Marcel, algunas cosas las hizo de otra manera, pero el sólo hecho de que haya existido esa instancia fue un gran acierto”^{d/}. En aspectos de técnica legislativa se eligió la estrategia de enviar un solo proyecto y no varios, dificultando la eventual aprobación de sólo algunas partes.

El financiamiento de la Reforma Previsional era posible a través de cuatro vías: la extinción paulatina de los compromisos fiscales que dejó el traspaso desde el sistema de reparto al de capitalización individual, en particular de los bonos de reconocimiento; recursos acumulados en el Fondo de Reserva de Pensiones; reasignaciones, eficiencia del gasto y crecimiento económico; y mayores intereses por los activos financieros en el período de transición.

Más allá de la variedad de fuentes de financiamiento, lo que realmente posibilitó la reforma ha sido el orden de las cuentas fiscales y la política del superávit estructural anual del 1% del PIB, que se estableció en 2001 y que en 2007 se redujo a 0,5% del PIB, y no

propiamente los excedentes que se acumularon en los últimos años por el alto precio del cobre, debido a que las estimaciones en materia previsional suelen ser de largo plazo; en este caso, las estimaciones consideraron financiamiento para 25 años.

El Congreso de Chile hizo un trabajo acucioso de estudio, contribuyendo al perfeccionamiento de la iniciativa en variados aspectos. Recibió el proyecto del Ejecutivo el 19 de diciembre de 2006 y en marzo de 2008 ya estaba promulgado. Las comisiones de ambas Cámaras legislativas se reunieron en sus diferentes sesiones con 130 personas, muchas de las cuales ya habían concurrido antes a la Comisión Marcel. El proyecto aprobado (descrito en el Capítulo III) fue plenamente consistente con el espíritu del informe del Consejo y se aproximaba bastante a la iniciativa original del Ejecutivo.

Para el ex Director del Instituto de Normalización Previsional (INP), Rafael del Campo, esta ha sido la primera gran política pública realizada en los gobiernos de la Concertación que fue encabezada por un ministro sectorial, Osvaldo Andrade, de Trabajo, lo que atribuye a la cercanía de este con la Presidenta de la República, a su gran conocimiento de la realidad laboral y porque en la tramitación legislativa formó equipo con el Director de Presupuestos. Resalta además Del Campo la “habilidad del Ministro Andrade de ir conformando consensos en respaldo a la ley (...) yo lo denomino un *animal político*, sabe cómo conciliar intereses”.^{e/}

A pesar de su gran amplitud, la Reforma Previsional no abordó todos los asuntos pendientes en el sector y, por ende, no es descartable que estos sean abordados en futuros gobiernos. Todos estos asuntos se caracterizan porque no concitan unanimidad y su eventual inclusión habría probablemente atrasado el conjunto. Son, en primer lugar, los temas de las cajas de compensación, y en segundo término, la incorporación o no de una AFP estatal para estimular la competencia. Un tercer asunto cuyo examen se ha postergado en Chile es el de la modernización del sistema de previsión de quienes cotizan en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y en la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), que corresponden a las fuerzas armadas, carabineros y civiles adscritos, donde se observan importantes distorsiones y costos crecientes. Durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, siendo ministra de Defensa la actual Presidenta Michelle Bachelet, el Ejecutivo presentó un proyecto de reforma de este sector, que fue rechazado por la oposición.

Para el ex Subsecretario de Previsión Social Mario Ossandón, la solidez del trabajo de la Comisión Marcel y el debate en el Parlamento permitieron terminar con los puntos de conflicto y postergar los aspectos de no acuerdo. Tuvieron además la virtud de dejar un espacio importante para ajustar aspectos en los reglamentos. Otra gran ventaja que resalta es que la Reforma Previsional “no presentaba mayores dificultades en la identificación adecuada de productos, clientes y tiempos”, afirma.^{f/}

Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006); Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008); entrevistas a Osvaldo Andrade, Solange Berstein, Rafael del Campo, Labibe Yumha y Mario Ossandón.

^{a/} Para la conversión se empleó el dólar observado del 31 de marzo de 2006 (US\$ 1= \$ 527,70).

^{b/} Respuestas al autor en octubre de 2009.

^{c/} Entrevista del autor realizada en febrero de 2009.

^{d/} Entrevista del autor realizada en enero de 2009.

^{e/} Entrevista del autor realizada en diciembre de 2008.

^{f/} Entrevista del autor realizada en diciembre de 2008.

3. BRECHA PREVISIONAL DE GÉNERO

Otra de las grandes debilidades del sistema de capitalización individual, que sólo unos cuantos advirtieron en los diagnósticos previos, son las diferencias de género. Para la mayoría de los estudios, incluyendo algunos realizados por gobiernos, académicos y diversos organismos internacionales, el tema no era visible, porque se asumía implícitamente que las reformas previsionales eran "relativamente neutrales en cuanto a sus efectos en hombres y mujeres" (Bertranou, 2003).⁹ Desde la perspectiva de la OIT, en cambio, se trata de un asunto fundamental. Históricamente, esta Organización ha sido pionera en la defensa de la igualdad de oportunidades de ambos sexos, como un asunto de principios y derechos, el cual además está presente en diversos convenios internacionales. Con la comprensión de que los efectos de género no son neutrales, en la OIT se comenzó a estudiar el nuevo sistema de AFP desde esta perspectiva.

Un estudio publicado por la OIT mostró el impacto diferenciado en hombres y mujeres del sistema de capitalización individual en Chile: puesto que los beneficios se entregan de acuerdo a las contribuciones y riesgos individuales de los trabajadores, "las mujeres asumen en forma directa las desventajas que enfrentan en el mercado de trabajo, bajos salarios y menores años de contribuciones, así como también su mayor esperanza de vida y su menor edad de retiro". ¿El resultado? Sus pensiones serán en promedio inferiores a las de los hombres, aunque tengan un similar nivel de ingreso y de densidad de contribución al sistema (Arenas de Mesa y Gana, 2003).

Para enfrentar la situación, los autores proponían "un proceso de modernización de rediseño institucional", lo que de alguna forma anticipaba la necesidad de una reforma. Al examinar un conjunto de indicadores, los resultados reflejan de forma contundente que la brecha desfavorable a las mujeres en el mercado laboral se traduce —y a veces se amplifica— en el sistema previsional. Por ejemplo, las mujeres tienen una tasa de participación laboral más baja que la de los hombres, menores salarios que estos (porque se desempeñan en mayor medida en el sector informal y en oficios y trabajos de baja productividad y existe discriminación salarial), y sufren más interrupciones en el empleo por su papel en la maternidad (como estas "lagunas" previsionales ocurren a edades reproductivas o de crianza tienen mayor efecto negativo en las mujeres que si sucedieran hacia el final de la vida laboral, dado que durante más tiempo no se perciben intereses y retornos por estos fondos no aportados), además de que su tasa de desempleo es históricamente superior a la de los varones, sus cotizaciones son inferiores y por menos tiempo, lo que redundará en pensiones de montos inferiores en promedio. Además, como jubilan cinco años antes que los hombres, sus cuentas de capitalización individual tendrán menos tiempo para ganar rentabilidad y accederán a pensiones inferiores. Y como en promedio viven más tiempo, estas pensiones inferiores deberán financiar a quienes las requieren durante más años. También incide negativamente en las mujeres la comisión fija que cobran las AFP, dado

⁹ Entre las excepciones que advirtieron sobre las brechas de género previsionales estuvieron la OIT (1993), Van Ginneken (1999) y Arenas de Mesa y Montecinos (1999).

que cotizan por montos inferiores. Por último, entre otros factores, las mujeres no tenían derecho a dejar pensiones de sobrevivencia a sus cónyuges, salvo que éstos sean inválidos y vivan a expensas de éstas (Arenas de Mesa y Gana, 2003).

De esta manera, en lugar de ser "neutral" o de ayudar a restablecer los desequilibrios del mercado de trabajo, el sistema previsional mantenía o amplificaba las brechas de género. Las mujeres obtenían pensiones inferiores y en menor número que los hombres. La Comisión Marcel cuantificó las principales brechas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Diferencias entre hombres y mujeres en el sistema previsional

Indicadores	Mujer	Hombre
Inserción laboral		
Edad de entrada al mercado laboral formal ^{a/}	22	21
Ingreso imponible promedio ^{b/}	\$ 323.000	\$ 364.000
Densidad de cotización ^{c/}	48%	56%
Tiempo como independiente ^{c/}	7%	19%
Tiempo como inactivo ^{c/}	35%	10%
Tiempo como empleado formal ^{c/}	46%	60%
Tiempo como empleado informal ^{c/}	8%	8%
Tiempo como desempleado ^{c/}	5%	4%
Tasa de desocupación ^{d/}	10.35%	6.6%
Diferencias biodemográficas		
Sobrevida esperada a los 60 años ^{e/}	28	22
Sobrevida esperada a los 65 años ^{e/}	24	18
Regulación del sistema previsional		
Edad legal de pensión	60	65
Edad promedio de pensión ^{f/}	61	62
Seguro invalidez y sobrevivencia para cónyuge	Sólo inválido	Siempre

Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), elaborado por la Superintendencia de AFP.

^{a/} Encuesta EPS 2002.

^{b/} Superintendencia de AFP, con base en cotización de diciembre 2005.

^{c/} Berstein, Larraín y Pino (2006).

^{d/} INE.

^{e/} Tablas RV-2004.

^{f/} Superintendencia de AFP.

4. VIRAJE DE TIMÓN

Los meses previos al comienzo de la Reforma Previsional fueron de intensa actividad y arduos preparativos. En términos organizativos, inicialmente la Reforma se estructuró en torno a la concepción que traía consigo el proyecto conjunto del BID y de la República de Chile para el "Fortalecimiento de la gestión e información del sistema de pensiones", por un total de US\$ 35 millones, aportados en partes iguales por el organismo internacional y el Estado chileno (Recuadro 3).

Siendo en general útil este esquema organizativo, estaba sin embargo más concebido para apoyar la adquisición de los servicios y bienes asociados al programa del BID y se articulaba en torno a los tres componentes del programa BID-Chile: fortalecimiento de la subsecretaría, creación de los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI), lo que representaba casi 50% del total, y el componente comunicacional para la campaña de promoción.

Cuando se completó el equipo directivo, en febrero de 2008, comenzó el traspaso de este programa desde el Ministerio del Trabajo a la Subsecretaría de Previsión Social. La resolución fue adoptar una estructura más propia de gerencias (Gráfico 1) que de encargados de adquisiciones de los componentes del préstamo BID, la cual carecía de "fuerza propia en la implementación. Todo iba a ser adquirido, externalizado, pasaba por ChileCompra y lo hacían terceros", sostiene Claudio Reyes. Este viraje "gerencial", que resultó decisivo para la gestión de la Reforma Previsional según sus directivos, se efectuó entre abril y mayo de 2008.

RECUADRO 3

EL PROYECTO CON EL BID

El propósito del proyecto del BID y la República de Chile para el Fortalecimiento de la gestión e información del sistema de pensiones (CH-L1024) es "lograr una conducción coherente y articulada, así como un mejor funcionamiento del sistema civil de pensiones; promoviendo la gestión eficiente de sus beneficios y fortaleciendo la participación y la confianza de los usuarios en el sistema" (BID, 2007a).

Se establecen tres objetivos en el proyecto. En primer lugar, fortalecer las funciones de formulación de políticas, supervisión, coordinación y evaluación del sistema de pensiones, dando más consistencia a su conducción y más articulación al funcionamiento. En segundo término, mejorar la gestión de los beneficios no contributivos y del antiguo sistema previsional, promoviendo la integración, eficiencia y transparencia de los sistemas de información previsionales y mejor atención a los usuarios. En tercer lugar, fortalecer la participación de los usuarios en el sistema y promover actividades que desarrollen una mayor responsabilidad previsional de los ciudadanos.

Cada parte aportó US\$ 17,5 millones (Cuadro A). El plazo de amortización del crédito es de 10 años, con un período de gracia de tres años y tasa de interés flexible. Se previeron desembolsos en tres años.

El proyecto será llevado a cabo por la Unidad Ejecutora de Programa (UEP), que tendrá un director ejecutivo y un coordinador técnico, los que deben estar en funciones antes del primer desembolso.

Respecto de los servicios de consultoría para el diseño y desarrollo de adaptaciones en los sistemas para la gestión y pago de beneficios no contributivos, en su punto 3.6 el proyecto establece que “serán provistos por Synapsis”. Lo anterior se justifica en el programa porque esta empresa –del grupo Enersis– es proveedora de servicios de *outsourcing* de desarrollo, mantenimiento y operación de los sistemas informáticos del Instituto de Normalización Previsional (INP) desde 1997. Señala el texto que Synapsis desarrolló hace diez años estos servicios para el INP, ha sido responsable hasta la fecha de la operación del sistema de concesión y pago de beneficios y es “la única empresa que conoce la arquitectura técnica del sistema y puede realizar adaptaciones a dicho sistema con mayores garantías de éxito, bajo riesgo y en plazos razonables, garantizando el funcionamiento completo de los sistemas” (BID, 2007a).

Esta definición del diseño por una empresa fue, sin embargo, considerada errónea por los subsecretarios y el equipo técnico. “Creo tener un poco de experiencia en programas BID, he dirigido varios, y por primera vez me encontraba yo con un contrato de préstamo que selecciona a un proveedor directo, con nombre y apellido”, sostiene Claudio Reyes, entonces coordinador de la UEP. En el fondo, explica, el contrato tenía errores y vacíos que llevaban a concluir que era mejor seguir con Synapsis que desligarse de esta empresa. Al verse en esta posición ventajosa, prosigue Reyes, la empresa quiso cobrar US\$ 2,5 millones en vez de US\$ 450 mil.

“Nosotros dijimos no”, afirma Reyes. La solución tecnológica al tema del pilar solidario fue entonces “tomar al animal por partes”, dividiéndolo en tres secciones, elegibilidad, concesión y pago, que se licitarían a tres entes distintos. Ese fue el “plan B”; se evaluó también un “plan C”, consistente en licitar estos tres módulos, y un “plan D”, de “emergencia absoluta”, que era que el INP desarrollara íntegramente una solución parche total. Sin embargo, “por suerte funcionó el plan B, no sin menor dificultad, porque en realidad era complejo coordinar a tres”. La UEP contrató el módulo de pago a Synapsis. Y todo costó menos de lo previsto, US\$ 300 mil.

La Reforma Previsional “ayudará a ampliar la cobertura del sistema de pensiones a todos los usuarios, aumentar la densidad de la contribución y dar un acceso más accesible a los beneficios, especialmente a trabajadores y a mujeres de bajos ingresos”, explicó el jefe de este proyecto por parte del BID, Juan Carlos Cortázar, según difundió este organismo en un comunicado de prensa (BID, 2007c).

El contrato entre la República de Chile y el BID, suscrito el 13 de noviembre de 2007, tiene cuatro firmas: la del ministro de Hacienda Andrés Velasco, el entonces Tesorero General de la República, Gianni Lambertini, la del Contralor General de la República Subrogante, Sonia Doren, y la del Sub Representante del BID en Chile, Jorge Martínez. (BID, 2007b).

Existen otros dos proyectos BID-Chile, de bastante menor envergadura, también asociados a la Reforma Previsional. Uno de ellos, que comenzó con anterioridad, en febrero de 2007 y culminó en septiembre de

2008, para el “Fortalecimiento de la gestión y sistemas informáticos previsionales” (CH-L1031), y está descrito como de facilidad para la preparación y ejecución de proyectos, tuvo un costo total US\$ 1,4 millones y el aporte del país fue de US\$ 400.000. El segundo es de cooperación técnica, “Apoyo al proceso de diseño de la Reforma Previsional en Chile” (CH-T1039), con un costo total de US\$ 149.400 y un financiamiento de contrapartida del país de US\$ 13.000.

Fuente: BID (2007a, 2007b y 2007c) y entrevista a Claudio Reyes.

Cuadro A. Presupuesto del programa BID

Componentes	Total US\$	Porcentajes
1. Conducción y articulación del sistema de pensiones	2.643.000	7.6
2. Gestión de beneficios no contributivos y del sistema antiguo	20.414.400	58.3
2.1. Mejoramiento procesos troncales de gestión de beneficios	4.830.000	
2.2. Integración sistemas de información	6.825.000	
2.3. Mejora de los mecanismos de atención	8.759.400	
3. Participación y cultura previsional	6.557.000	18.7
4. FAPEP	1.400.000	4.0
Costos Directos (1+2+3+4)	31.014.400	88.6
5. Administración del proyecto	1.900.000	5.4
6. Evaluación final	50.000	0.1
7. Imprevistos	300.000	0.9
8. Gastos financieros	1.735.600	5.0
9. Fondo de Inspección y Vigilancia	0	0.0
Costos Indirectos (5+6+7+8+9)	3.985.600	11.4
TOTAL GENERAL	35.000.000	100.0

Fuente: BID (2007a).

La decisión fue reforzar tecnológicamente al Instituto de Normalización Previsional (INP), el organismo que debía llevar a cabo el proceso de concesión y elegibilidad de los beneficiarios. Esto hizo necesaria tanto la contratación de personas que el INP no estaba en condiciones de pagar por su escala salarial, como la adquisición de equipos tecnológicos, explica Reyes.

El diseño originalmente previsto era hacer la Reforma Previsional sin el INP, afirma Reyes. "Ahora, ¿cómo se hace una Reforma Previsional sin considerar al organismo previsional que hasta el momento paga la mayor parte de las pensiones de Chile?¹⁰ No lo sé", dice. El actual Subsecretario de Previsión Social sólo encuentra una explicación para esto: que la Reforma Previsional se vio afectada "por muchos prejuicios y paradigmas. Uno de ellos era que 'el INP no sirve para nada' ", una concepción a la que era atribuible el diseño de laboratorio de externalizar y hacer el proceso de forma paralela y ajena al INP. Según Reyes, esto habría sido "una locura", considerando que el INP tiene los datos y los puntos de atención de público.

Ante la situación, en ese momento, "subimos a la mesa [al INP] y lo ponemos en un sitial importante y lo reforzamos. Reconocemos que tiene muchas debilidades, pero lo reforzamos", argumenta Reyes. Adicionalmente, esta resolución permitía que el desarrollo de capacidades y equipamiento quedara en el Estado y no fuera transferido.

El ex ministro Andrade coincide con la decisión de apostar a la modernización del INP. La opción de buscar una institucionalidad distinta provocaba dos problemas. El primero era que "se generaba una amenaza para una institución culturalmente compleja como el INP" y si el proyecto empezaba a enfrentar dificultades en el propio sector público, "era un contratiempo político no menor", refiere. El segundo fue que desde el propio INP se comenzaron a recibir señales "más bien de eficacia". Según Andrade, "fue un acierto nuestro que lográramos incorporar una lógica en el INP de que esta era una oportunidad para ellos también". Ni siquiera la paralización de los funcionarios del INP en vísperas del inicio de la Reforma alteró esta perspectiva favorable a la modernización institucional, a pesar de que "nos tuvieron bien a maltraer", recuerda.¹¹

La visión de ineficacia de los trabajadores públicos que predomina en algunos sectores del Estado quedó desmentida con el resultado de esta Reforma, concluye Andrade.

La decisión de dar protagonismo al INP ocasionó modificaciones en la estructura, debiendo fortalecerse la Unidad de Coordinación de Operaciones con profesionales de amplia experiencia en sistemas tecnológicos con alto nivel de transacciones, como se preveía fuera la Reforma Previsional al estar en pleno régimen. Se eligió adoptar un enfoque para las transacciones como si se tratara un problema de venta de retail con los clientes. La estructura de atención debía "ser capaz de atender en 300 puntos distintos [en todo el país] a 1.000 personas de forma simultánea, que es lo que pasa en el retail o en los bancos (...) El sistema tiene que soportar un alto nivel de movimientos en un muy corto plazo y con muy alto control de seguridad", señala Reyes.¹²

¹⁰ Las compañías de seguros y las AFP pagan una fracción minoritaria de las pensiones.

¹¹ El tema se abordará en el Capítulo II.

¹² La industria del retail y en especial la bancaria han comenzado a tener sistemas que soportan mayor cantidad de datos que el RUT, teléfono y saldo, incorporando información como fecha del cumpleaños, de matrimonio y otros aspectos que permiten elaborar productos más personalizados para aumentar la lealtad de sus clientes, agrega Claudio Reyes.

Para el ex Subsecretario Ossandón, esta visión de retail fue uno de los hitos que posibilitó el éxito de la Reforma Previsional. "Nuestro foco fueron los clientes", sostiene. Al centrarse en ellos, el resto del proceso se allanó con mayor facilidad.

Paralelamente, se fortaleció la Subsecretaría de Previsión Social. Se buscó hacer una estructura que fuera "bastante espejo" de cómo iba a ser la Subsecretaría en el futuro. El propósito del programa BID "no era crear una Subsecretaría paralela, sino que reforzar a la existente para darle el nivel y el peso que la ley le ponía, y que no lo traía históricamente". Para ello se creó una unidad de educación previsional y otra administrativa dentro de los aspectos normativos, dado que debían generarse cerca de una decena de reglamentos y decretos con fuerza de ley (DFL) como resultado de la Ley 20.255.

Si bien la conducción del proceso radicó siempre en el equipo directivo, para el trabajo tuvieron diversas asesorías en aspectos técnicos, de distintas tendencias. "La tecnología no tiene color político", sostiene Ossandón. Una de ellas fue de una empresa de Sergio Melnick¹³ en análisis de riesgos del sistema, tanto del sistema informático como del conjunto de procesos. También contaron con Synapsis en tecnología informática. Tuvieron asesorías de empresas estadounidenses, diversas universidades, entre ellas la de Pennsylvania, asistencia técnica española y la OIT.¹⁴ Hubo "todo tipo de proveedores" de alta calidad, dice Ossandón, con el criterio de "cero ideología, en tecnología se compra lo mejor (...) pagamos mucho dinero en profesionales expertos".

También se generó un área de comunicaciones, que terminó directamente relacionada con el Ministro Andrade, sostiene Reyes. En este tema hubo otro viraje de timón al cambiar el sentido de la campaña originalmente diseñada, la que conteniendo varios elementos más políticos daba a conocer todos los productos de la Reforma Previsional al mismo tiempo, entre ellos el bono por hijo, que sólo entró en vigencia un año después, en julio de 2009. El riesgo desde el punto de vista organizacional era que esta campaña generara expectativas desmedidas, por desinformación del público, y acudieran cientos de miles de personas que no tienen acceso al beneficio o lo tendrán más adelante a reclamar por su derecho para recibir inevitablemente una respuesta de que todavía no les correspondía, ocasionando frustración y tensión.

"No fue fácil cambiar la orientación a la campaña [para que fuera] mucho más informativa, con una fuerte presencia territorial y no sólo de medios", afirma Reyes. La necesidad de hacer despliegue de acciones en terreno era para asegurar que la información llegara a los lugares donde acudían las personas del pilar solidario. También se reformó la publicidad en diarios y radios regionales. Todo esto permitió elevar radicalmente el conocimiento previo de la Reforma Previsional. En diciembre de 2007 ante la pregunta de si conocía la Reforma Previsional, en respuesta espontánea sólo un 5% contestaba afirmativamente, sin diferencias significativas entre hombres y mujeres, y región del país. Se observó un sesgo de mayor conocimiento entre las personas de altos ingresos (11%), más

¹³ Ingeniero comercial de profesión, fue Ministro de Planificación entre 1987 y 1989 y es un conocido opositor del Gobierno de Bachelet.

¹⁴ Respecto al papel desempeñado por la OIT, véase el Capítulo VI.

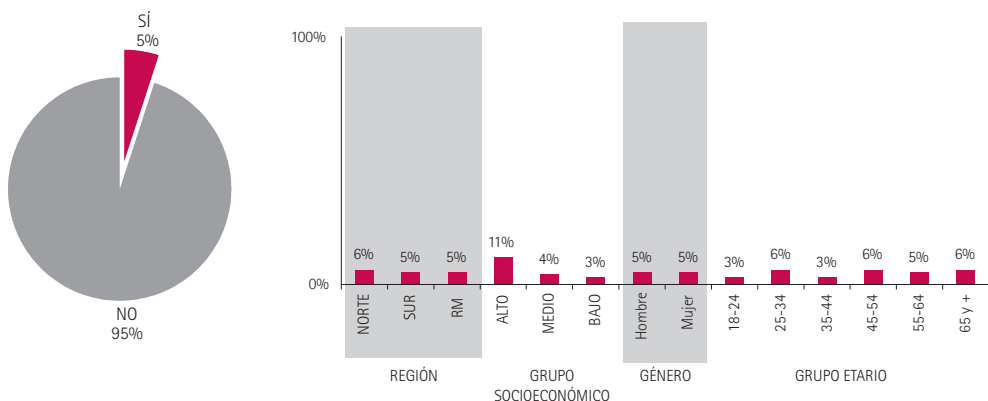
que duplicando al segmento de ingresos medios (4%) y más que triplicando el grupo de ingresos bajos (3%) (Gráfico 2).

Después del giro comunicacional, el conocimiento de la Reforma Previsional se multiplicó por diez, subiendo a 51% en junio de 2008, y después volvió a incrementarse, a 84% en agosto del mismo año. En la primera medición, el conocimiento fue más elevado en el grupo etario de 65 a 74 años (70%), y en la segunda medición, en el grupo etario de 45 a 54 años (87%). A su vez, por situación socioeconómica, en junio el segmento con más conocimiento de la Reforma era el C2 (62%), seguido por el BC1 (57%), mientras que en agosto el segmento fue el BC1 (87%) y en segundo lugar el C2 (85%) (Gráfico 3).

El conocimiento espontáneo y asistido de la Reforma Previsional aumentó de 14% a 35% entre junio y agosto de 2009, pasando a ser la más conocida de las grandes transformaciones emprendidas en los gobiernos de la Concertación (Gráfico 4). Así, el tema de la Reforma Previsional se había introducido "en la conversación familiar de los hogares", concluye Reyes.

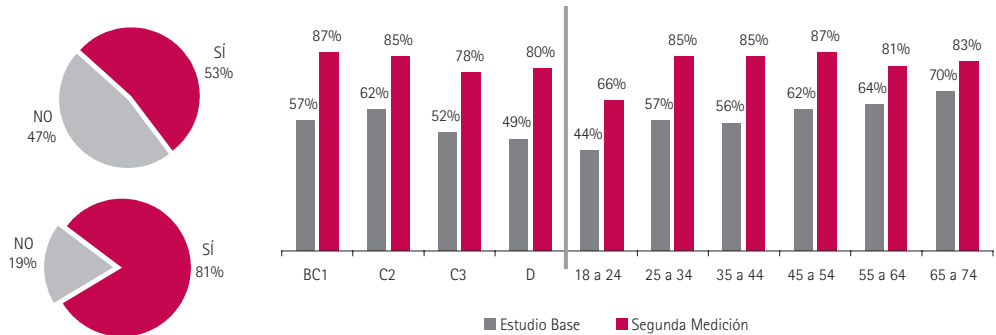
Se buscó llevar la Reforma "casa a casa", por la mayor eficacia de esta modalidad de difusión para explicar los contenidos sin generar sobreexpectativas, en una estrategia que requería contar con las personas capaces de hacerlo. Esto requirió de la formación de equipos de monitores en técnicas de educación popular, en un retorno a prácticas más eficaces para este tipo de comunicación personalizada. Al respecto, fue importante el papel del Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín) que, en el marco de la asistencia técnica de la OIT a la Subsecretaría de Previsión Social, ofreció en Santiago dos talleres para la adquisición de competencias pedagógicas y metodológicas por parte de 40 monitores de la Reforma en todo Chile, para que así pudieran contribuir a una aplicación exitosa de la ley, a la que se sumó un programa de formación vía e-learning que duró cuatro meses. Paralelamente, la Subsecretaría estaba concentrada en su trabajo más bien interno de coordinación y gestión del proceso.

Gráfico 2. Conocimiento de la Reforma Previsional en diciembre de 2007



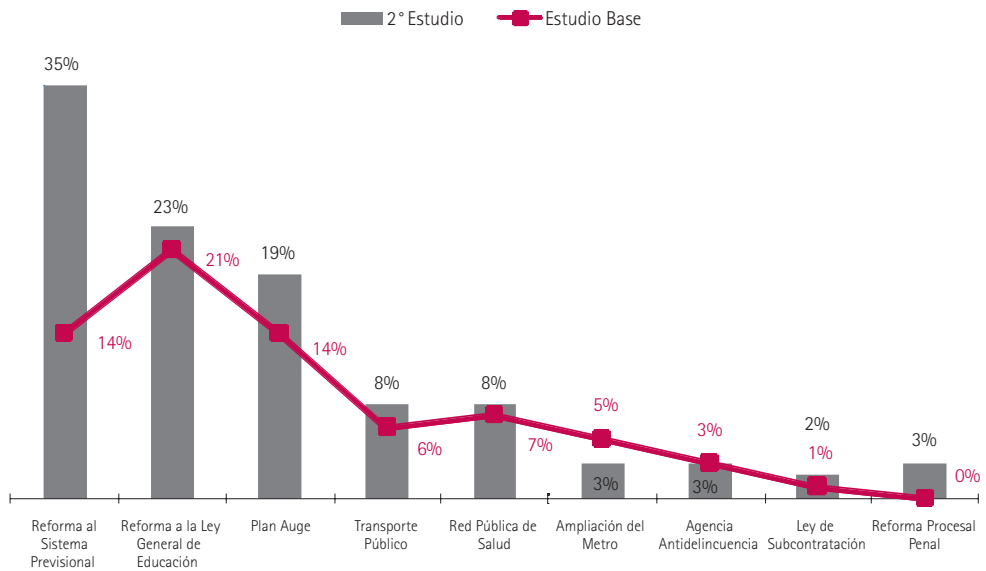
Fuente: Subsecretaría de Previsión Social con base en ICCOM, Investigación de Mercado.

Gráfico 3. Conocimiento de la Reforma Previsional en junio de 2008 (estudio base) y agosto de 2008



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 4. Conocimiento espontáneo y asistido de las reformas realizadas durante los gobiernos de la Concertación (junio de 2008, estudio base, y agosto de 2008)



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

5. ALIANZAS ESTRATÉGICAS

En el equipo directivo de la Reforma Previsional participaron en total unas 20 personas y varios organismos comprometieron a una parte significativa de sus recursos humanos, agregando las tareas que definía la Ley 20.255 a las que habitualmente desempeñan. La

pequeñez de los equipos ante la magnitud de la tarea de montar sin tropiezos beneficios para 610.000 personas entre 2008 y 2009 y sobre 1,3 millones de personas en el año 2012 y las necesidades operativas tornaron necesaria una estrategia de alianzas con diferentes instituciones y organismos.

Una de las alianzas más importantes establecidas fue para la distribución de los beneficios de la Reforma Previsional. En la concepción de retail aplicada para la atención del público, los productos y los clientes estaban definidos por la ley; estos últimos debían cumplir un conjunto de requisitos de acceso. Los beneficiarios pasaban a ser "clientes", pero la distribución, esto es, a través de qué canales llegaban las personas a los beneficios, o si se prefiere, cómo se distribuían los productos, estaba bastante menos precisa en el texto legal. Si bien la ley creaba los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI) para entregar información y hacer trámites,¹⁵ esta no reconocía ni daba la suficiente importancia a los municipios, el canal al que realmente accede más del 90% de las personas que reciben subsidios del Estado. "Las personas están acostumbradas a ir a los municipios, pero no estaban en el mapa de canales", dice Reyes.

Los CAPRI, que estaban inspirados en la previsión española, eran el corazón de la distribución de los beneficios, tenían muchas atribuciones en la ley y eran atendidos por terceros. Pero en la práctica, dice Reyes, "se estaban transformando en una oficina del INP *enchulada*, este es otro síndrome como el Hospital de Curepto".¹⁶

Para el entonces Subsecretario Ossandón haber concentrado la distribución en los CAPRI en el diseño inicial "era un error estratégico", y por eso se varió el rumbo hacia la atención multicanal. Con la creación de canales complementarios se abrían también los canales de información de todos los servicios que prestaban algún tipo de tarea con adultos mayores, y en particular donde se concentran mujeres, como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), agrega.

Al situar la prioridad en la eficacia de la gestión, Ossandón percibe que un problema de la institucionalidad chilena es que no siempre está centrada en que el objetivo es el resultado final que llega al "cliente-ciudadano". Por ello, argumenta, no siempre el cliente está presente con la prioridad requerida. "Las superintendencias asumen su rol de controladores, pero no asumen que muchas de sus normas afectan el resultado del cliente y no necesariamente responden al concepto de calidad de atención o de la norma. La Contraloría, por otro lado, controla pero no acepta que muchas veces los controles son inadecuados en materia de tiempos y de flujos de procesos con los clientes, y a su vez las propias instituciones se ponen normas propias para autoprotgerse, que no tienen presente esta calidad y velocidad de atención, y hacen demasiado pesado el proceso".

Para abrir nuevos canales de "distribución" de la Reforma era necesario establecer alianzas estratégicas con otras instituciones. Se aprovechó la experiencia acumulada y se

¹⁵ Artículos 60 a 63 de la Ley 20.255.

¹⁶ Se refiere al caso del Hospital de la comuna de Curepto, que fue inaugurado por la Presidenta Bachelet antes de estar completamente listo, sin que ella estuviera informada de que todavía no se encontraba en condiciones de atender pacientes.

determinó a qué lugares acudían los clientes que iba a tener la Reforma Previsional, situados inicialmente en el 40% de las personas más pobres del país y que después subirá hasta llegar al 60%. Por ejemplo, los clientes iban a lo menos tres veces al año a un consultorio. Pero el lugar al que más acudían, el epicentro de los beneficios que reciben, es el municipio. Por eso, la primera decisión en materia de alianzas estratégicas fue concretar un acuerdo con cada municipalidad del país. Firmaron 330 de los 347 municipios.

Como este canal no estaba previsto en la ley, ni se podía utilizar el acuerdo que los municipios tenían con MIDEPLAN, los acuerdos debieron ser suscritos con cada alcalde. Como la Reforma Previsional iba a significar más trabajo para las municipalidades, subían sus costos y varios alcaldes pidieron a la Subsecretaría de Previsión si los podían ayudar a resolver cuellos de botella tecnológicos. El respaldo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), a través de otra alianza estratégica, permitió que 40 municipios recibieran computadores e impresoras, y con la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) se logró apoyo para superar problemas de banda ancha y enlace satelital.

Al mismo tiempo se desechó una decisión previa, que era acudir a un canal externo. Este consistía en que "una empresa a través de una promotora habilitara unos quiosquitos en el mall", sostiene Reyes. En reemplazo de esta idea se resolvió emplear una red a través de la web en MIDEPLAN, con cerca de 1.000 funcionarios municipales capacitados en la Ficha de Protección Social, un instrumento que es equivalente a la puerta de entrada a los beneficios sociales.

RECUADRO 4

SOCIOS PARA ATENDER "CLIENTES-CIUDADANOS"

MIDEPLAN	(Ministerio de Planificación). 330 Municipios. Registro Civil.
SERNAM	(Servicio Nacional de la Mujer). Subsecretaría de Pesca.
SUBDERE	(Subsecretaría de Desarrollo Regional).
INACAP	(Universidad Tecnológica).
INDAP	(Instituto de Desarrollo Agropecuario).
DICREP	(Dirección General de Crédito Prendario).
INJUV	(Instituto Nacional de la Juventud).
FACH	(Fuerza Aérea de Chile).
FUCOA	(Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro).
CORFO	(Corporación de Fomento de la Producción).
FOSIS	(Fondo de Solidaridad e Inversión Social). Dirección del Trabajo.
SENCE	(Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

SERCOTEC	(Servicio de Cooperación Técnica).
SERNAPESCA	(Servicio Nacional de Pesca).
SOFOFA	(Sociedad de Fomento Fabril).
CONUPIA	(Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado).
CONAPYME	(Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa).
SNA	(Sociedad Nacional de Agricultura).
	Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.
CUT	(Central Unitaria de Trabajadores).
SUBTEL	(Subsecretaría de Telecomunicaciones).
CONADI	(Corporación Nacional de Desarrollo Indígena).
DOS	(Dirección de Organizaciones Sociales).

Fuente: <http://www.subprevisionsocial.cl/> y entrevista a Claudio Reyes.

RECUADRO 5

EL CUELLO DE BOTELLA CON LAS PASIS DE INVALIDEZ

Uno de los organismos estatales que se comprometió en la etapa previa al estreno público de la Reforma Previsional fue la Subsecretaría de Salud. Su vinculación con el tema fue a través de la Pensión Asistencial (PASIS, que la Reforma reemplazó por la Pensión Básica Solidaria) de invalidez, en la que el postulante debía ser evaluado previamente por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) que correspondiera a la residencia de éste, para que ésta se concediera y determinar previamente el grado de invalidez. Estos organismos son conocidos también por encargarse de las apelaciones de licencias médicas.

Para la ex Jefa de Gabinete de la Subsecretaría de Salud, Orielle Solar, de profesión médico cirujano, si bien se habían invertido recursos en las COMPIN, “las condiciones de trabajo eran muy defectuosas” y no existía una buena evaluación de ellas. Cuando la Reforma Previsional no incluyó a las COMPIN algunas en estas Comisiones sintieron alivio mientras que otras tenían un sentimiento de pesar porque no se había considerado la posibilidad de fortalecerlas, sostiene.

¿Cómo podían entonces colaborar desde la Subsecretaría de Salud con la Reforma Previsional, dado su compromiso común con el sistema de protección social y la búsqueda de equidad social? La respuesta fue abordando una preocupación concreta. Si las PASIS estaban acumuladas en las COMPIN y sin resolver cuando comenzara la Reforma “van a ser una sobrecarga mayor al sistema que se está implementando y a todas las dificultades iniciales se sumará este tema”, relata Solar.

Se propusieron entonces determinar cómo se podía reducir esta carga antes del inicio de la Reforma, el 1 de julio de 2008. Debieron

derribar algunos mitos. En la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y otros organismos públicos existían prejuicios sobre la capacidad de las COMPIN, sostiene. “Se decía que todo lo que entraba a las *Compines* se aprobaba”, afirma Solar.

Lo primero que hicieron, cuenta, fue “levantar toda la información que había en las bases”. Este trabajo debió ser manual porque en las COMPIN no existían registros informáticos. Al terminar descubrieron que el rango de rechazo de PASIS era del 47,5%, es decir, una de cada dos, aunque con fuertes variaciones según las regiones. También identificaron los cuellos de botella que atrasaban el proceso. En muchos casos el rechazo se debía a que no era posible ubicar a la persona.

Presentaron a la DIPRES un proyecto con apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social para resolver estos y otros asuntos de las COMPIN. Después partieron motivando al personal en torno al compromiso con la Reforma Previsional. “Tiene que salir, nosotros podemos contribuir”, recuerda Solar que decía a los funcionarios. Pusieron metas y se “generó una mística” de cumplimiento de las PASIS en plazos y en calidad.

Las tareas se multiplicaron con bríos, cuenta Solar. Empezaron a tener más contacto con los municipios para estudiar las PASIS pendientes. Realizaron videoconferencias periódicas con cada una de las COMPIN (36 en todo el país incluyendo a las Subcomisiones). Se entregaron recursos para poder ubicar a los solicitantes y se extendió el horario de atención para recibir documentos. Médicos contralores del Ministerio de Salud fueron a apoyar el trabajo de las PASIS.

Solar cuenta que hubo algunos funcionarios que reaccionaron molestos porque este trabajo de apoyo a la Reforma “significaba más pega”, mientras que otros tenían una reacción como de orgullo, porque querían continuar con esta labor en las COMPIN. Pero al final lograron el objetivo y no hubo un crecimiento de la aprobación para sacar con mayor rapidez las PASIS: se mantuvo la tasa de rechazo. La clave fue “identificar muy bien los cuellos de botella” y ponerse la camiseta, sintetiza.

Fuente: Entrevista del autor a Orielle Solar realizada en enero de 2009.

En un seminario de capacitación, preparatorio del “Día D” de la Reforma Previsional, al que asistieron cerca de 600 funcionarios municipales de todas las regiones, muchos de los cuales estaban en la red de la Ficha de Protección Social, el Director de la DIPRES, Alberto Arenas de Mesa, hizo una demostración en vivo y en directo. “Tenemos un call center” para atender a los clientes, les dijo a los funcionarios municipales presentes, recuerda Claudio Reyes. Sacó su teléfono celular y lo puso frente al micrófono y llamó al call center: “Señora, mire, yo tengo derecho a pensión y quiero saber...”, exponiendo un caso. La señora contestó ‘perfecto’, y la respuesta técnica fue correcta”, relata Reyes. Los asistentes aplaudieron. El sistema de atención telefónica había funcionado sin que Arenas de Mesa tuviera que identificarse como el Director de Presupuestos.

"Había una red bien calada. O sea, no teníamos que tirar ningún cable; los cables estaban listos. Era cosa de hacer una adaptación de una pantalla [de computador] y así los municipios tienen una motivación y esto es también un concepto de retail. Si se contrata una promotora, la verdad que está ahí porque le pagan por el papel repartido, pero en realidad no tiene ninguna empatía con el cliente (...). Los municipios sí tienen relación con la gente. Quienes van allá son su gente, los tratan como su gente y hablan de 'mis viejitos'", explica el Subsecretario Reyes.

Además, esta perspectiva ayudaba a lograr el necesario compromiso personal y en el corto plazo de los funcionarios con esta nueva tarea.

Los flujos de información quedaron situados en el exterior de las instituciones operantes, a fin de que no fueran determinantes respecto de la calidad de la atención. Para ello se armó una "comunidad virtual" en que la información no se concentraba, sino que el INP cada vez que necesitaba, por ejemplo, información del Registro Civil, la Ficha de Protección Social y la historia previsional, la requería en línea de las otras entidades comprometidas. Esta separación facilitó que existiera coordinación entre los datos originados en diferentes instituciones con tecnologías y costos distintos.

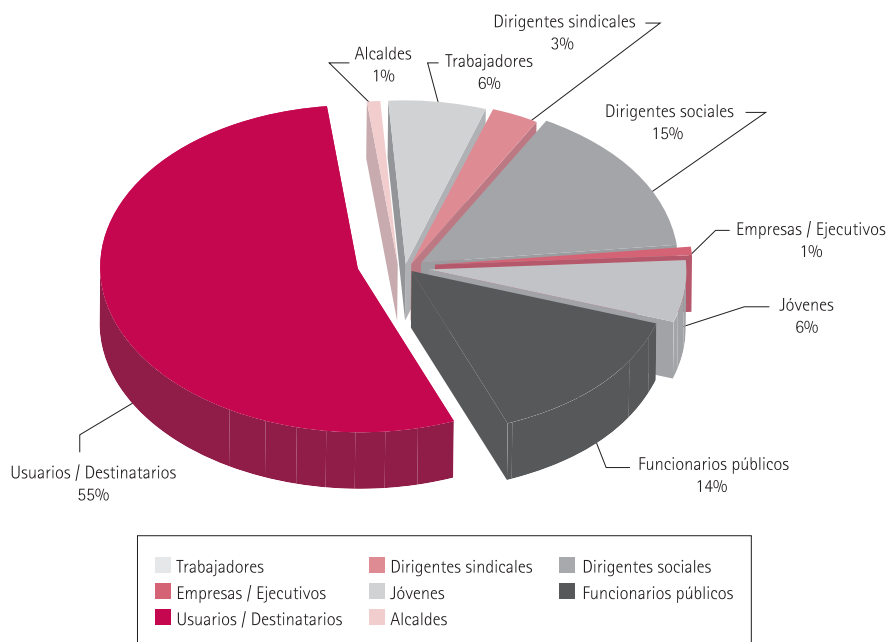
Otra alianza estratégica fue con la Fuerza Área de Chile (FACH), la única institución que tiene georreferenciado el territorio del país, para manejar el problema que podía haber con las filas de espera el 1 de julio. A través del cruce de información del INP y de MIDEPLAN, el equipo de la Reforma Previsional podía determinar con anticipación dónde están sus clientes y colocarlos en los mapas georreferenciales de la FACH. Esto permitía desplazarse y reforzar la atención al público con anticipación donde se podían producir, por ejemplo, con un INP móvil.

En este caso, la tecnología permitía anticipar problemas. Para esto era fundamental disponer antes del 1 de julio de los datos básicos de quienes iban a ser nuevos pensionados.

Las alianzas estratégicas también facilitaron la multiplicación del trabajo de capacitación de personal especializado en el tema previsional y la instalación de mecanismos para la información directa para los clientes de la Reforma. Esta fue la base de la posterior atención a través de múltiples canales al público.

"Hicimos un tremendo esfuerzo de capacitación e información del aparato público", señala el ex Ministro Andrade, porque "sabíamos que la buena información era lo que nos iba a evitar problemas" (Gráfico 5).

Gráfico 5. Porcentaje de personas capacitadas y sensibilizadas sobre la Reforma Previsional por actividad, 2008



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

6. ATENCIÓN DE CALIDAD

En la evaluación que el jefe de gabinete de la DIPRES y ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Marcel, Fidel Miranda, hace de esta etapa, destaca como un factor clave para que la Reforma operara en forma eficiente con un alto nivel de masividad el gran cuidado que se puso en cómo se iba a atender a las personas.¹⁷ Considera como muy apropiado que se haya solicitado sólo el RUT a las personas para hacer el trámite y que se constituyeran distintos canales de atención para evitar que la gente se agolpara en las oficinas del INP. Aquí "hay un salto sustantivo en la calidad de la atención de las personas en Chile que puede servir evidentemente de ejemplo en muchos sectores", dice.

Para la calidad de la atención al público se estableció el objetivo de un estándar no superior a cinco minutos por persona. Se logró: el tiempo promedio de atención en todo el país en 2008 fue de 4,25 minutos por persona en la Reforma Previsional.

¹⁷ Entrevista del autor realizada en diciembre de 2008. Salvo otra especificación, todas las citas de Fidel Miranda corresponden a esta entrevista.

Cinco minutos pueden parecer poco tiempo a un observador, pero si en una fila hay 30 personas, se transforman en una espera de 2,5 horas. En rigor, el sistema informático tardaba 0,2 segundos promedio en responder ante la digitación de un número de RUT si este tenía o no beneficio.

Lo que permitió reducir el tiempo de espera fue que el único documento necesario de presentar era el RUT. El resto de la información estaba en distintas fuentes del Estado, que operaban en línea para entregarla. El criterio era, por ejemplo, evitar pedir un certificado de nacimiento... dado que esta información ya existe en el Registro Civil. Si el Estado tenía la información, ¿para qué volver a pedirla? Tampoco se solicitaba la historia previsional a la persona. ¿Para qué, si el INP ya la tiene?

RECUADRO 6

DECISIONES ESTRATÉGICAS

- ★ Liderazgo presidencial y roles de conducción claros y definidos
- ★ Construcción de alianzas y generación de sinergias
- ★ Disponibilidad y flexibilidad de recursos financieros adecuados para el cumplimiento de las actividades
- ★ Asegurar estándares de atención en los primeros días de la Reforma
- ★ Logro de éxitos tempranos para afianzar el proceso
- ★ Campaña comunicacional focalizada e informativa
- ★ Planificación previa de contingencias
- ★ Control institucional y no externalizado de factores críticos

Al mismo tiempo se buscó asegurar una calidad de atención similar en lugares tan lejanos como Navarino y Putre, "independientemente del costo", sostiene el ex Subsecretario Mario Ossandón, porque "Chile es un país unitario". El estándar de atención se basaba en que las personas que acudían a reclamar sus derechos eran, simultáneamente, clientes y ciudadanos.

7. DEBATES ENTRE HACIENDA Y TRABAJO

Entre la perspectiva que tenía de la Reforma Previsional el Ministerio de Hacienda y, en particular dentro de éste la Dirección de Presupuestos, y la que prevalecía en el Ministerio de Trabajo, hubo diferencias visibles, que trascendieron a la prensa. Ex post, después de varios meses de marcha de la Reforma sin sobresaltos, ninguno de los entrevistados negó estos debates, aunque todos les restaron importancia y dramatismo. En rigor, y a la luz

de la experiencia internacional y local, lo extraño hubiera sido que en una reforma de la envergadura de esta no existieran discrepancias entre las visiones de carteras ministeriales con objetivos tan disímiles como estas dos.

Las polémicas se concentraron en la etapa de los preparativos de la Reforma Previsional, en especial en los aspectos de diseño, una elaboración realizada en Hacienda. Históricamente, la DIPRES ejercía una suerte de liderazgo en materia de estudios de los efectos del sistema previsional privado. El actual director de esta institución, Alberto Arenas de Mesa, en los años noventa, mucho antes de que ocupara ese cargo y de que se planteara en el Ejecutivo la necesidad de una reforma al sistema de capitalización individual, expuso en diferentes documentos varias de sus principales debilidades y la necesidad de corregirlas, ganando reconocimiento a nivel académico local e internacional como un experto en la materia. Desde el punto de vista institucional esta especialización en materias previsionales del organismo encargado del presupuesto era pertinente, considerando la enorme presión sobre las cuentas fiscales que ejerce el régimen previsional y cualquier eventual reforma a este.

En parte, esto explica el involucramiento de la DIPRES, más allá del papel habitual de observador o árbitro de esta repartición en materias presupuestarias, incluso a niveles directivos en una Reforma que se encontraba bajo la tutela y en el territorio del Ministerio del Trabajo. También es efectivo que tanto la DIPRES como Hacienda han tenido un papel protagónico durante los gobiernos de la Concertación, mayor que en el pasado, para cumplir el objetivo trazado por el Ejecutivo de mantener la macroeconomía ordenada y, en particular, un equilibrio de largo plazo en las cuentas fiscales.

El actual Subsecretario Claudio Reyes sostiene que la DIPRES fue "parte del problema, del diseño, de los errores y de los aciertos. Por eso fue fuerte y muy importante contar con la DIPRES aquí". A su juicio, esta tensión fue zanjada por la Presidenta Bachelet de alguna manera con el nombramiento del Subsecretario Mario Ossandón.

Este último recuerda una primera reunión del equipo directivo de la Reforma en que la Presidenta Bachelet "deja sentado ahí claramente que yo soy la autoridad de la ejecución de la última fase... [y] le pide expresamente al Ministro [Andrade] y al Director de Presupuestos que se faciliten la autoridad política y los recursos". Según Ossandón, en materias previsionales "no hubo ninguna polémica, ningún punto de discrepancia entre nosotros".

Para él, "la Presidenta fue muy clara en ordenar este cuento. Nunca el Director de Presupuestos puso una objeción a alguna acción que yo estaba tomando y nunca el Ministro del Trabajo puso en discusión una decisión".

Los tres —Andrade, Ossandón y Arenas de Mesa— se reunían semanalmente "y por tanto el momento de la discrepancia era entre nosotros, pero una vez tomada la decisión, jamás ninguno la desconoció. Había una instancia de polémica entre nosotros, pero era absolutamente privada [y] existía mucho respeto", afirma Ossandón. Las reuniones se organizaban a partir de una tabla de asuntos a tratar como pauta y Ossandón cumplía el papel de secretario ejecutivo. En ellas se tomaban acuerdos y se armaron varias instancias que iban haciendo operativas las decisiones.

Ossandón destaca la disposición de Hacienda para otorgar flexibilidad presupuestaria que requería el proyecto, "lo que permitió readecuar la estrategia" y juntar "la norma con el proceso de ejecución" a través de los equipos técnicos.

Andrade reconoce que las diferencias existieron, aunque "se hizo mucha literatura con ellas", la que probablemente "en muchos aspectos puede ser cierta. Pero, a estas alturas hay que decirlo, en lo que fue nuestra participación, en nuestra presentación en el Parlamento [del proyecto de ley] tuvimos bastante unidad". El ex Ministro del Trabajo atribuye al papel que desempeñó la Presidenta Bachelet una cuota importante de responsabilidad en la resolución de los debates. "Cada vez que tuvimos controversias, ella [Bachelet] se encargó de resolverlas, no digo que para uno u otro lado siempre, pero con bastante equilibrio", afirma Andrade.

Como hubo bastante consenso en la necesidad de la Reforma Previsional, las discrepancias, sostiene el ex Ministro, estuvieron relacionadas con la amplitud de la cobertura, los ritmos y tiempos con los montos involucrados. Andrade era partidario de haber comenzado de inmediato con una pensión solidaria de \$ 75.000, y no con una de \$ 60.000, como ocurrió y habría reducido los tiempos de aplicación. Meses después de la entrevista, esto efectivamente ocurrió, pues, como se describe más adelante, el Ejecutivo en 2009 redujo los plazos de la Reforma para apoyar a los sectores más vulnerables a enfrentar los efectos de la recesión que comenzó a fines de 2008.

Para Fidel Miranda, Asesor del Director de la DIPRES, la amplia participación de este organismo en la Reforma se explica por dos factores. En primer lugar, porque uno de cada cuatro pesos de gasto público en Chile se concreta en pensiones, y en consecuencia se trata de un "tema fundamental" desde el punto de vista de la gestión de la Dirección de Presupuestos. En segundo término, en esa institución se viene estudiando la Reforma Previsional desde 1991. Los análisis del tema se efectuaron para lograr una aproximación al monto de los compromisos fiscales futuros del Estado de Chile en materia de pensiones, refiere Miranda.

Respecto de las diferencias entre Hacienda y Trabajo, Miranda sostiene que tuvieron bastante menos intensidad de lo que la prensa trató de instalar en la opinión pública. "No es tan difícil que en esta materia tan compleja haya habido opiniones tan diferentes; en algunos casos se zanjaron en perspectivas del Ministro de Hacienda y en otros en la perspectiva del Ministro del Trabajo", afirma. La diferencia entre el proyecto que envió el Ejecutivo y el que aprobó el Congreso es "marginal", puntualiza, y además, "éste fue aprobado por unanimidad. De hecho, la gran derrota del Gobierno, la AFP estatal, no estaba en el proyecto original".

Además de los aspectos de diseño de la Reforma Previsional, hubo otras polémicas en el Ejecutivo, recuerda Andrade. Una de ellas fue sobre la edad de retiro de la mujer, que la Comisión Marcel proponía subir a 65 años y Andrade coincidía. El debate "no fue tanto entre nosotros sino con otro staff del Ejecutivo, que ya tenía una visión al respecto", señala. "En eso yo tuve una visión bastante pragmática. Las mujeres hoy día se están jubilando a los 63 años, no a los 60", sostiene el ex Ministro.

También se discutió sobre si incorporar o no un aporte de los empresarios. "Ese fue un diálogo interesante y ahí teníamos discrepancias", reconoce. Andrade considera importante que se estableciera finalmente que el empleador pagara el seguro de invalidez, más que por el monto, "por la señal inequívoca de que los empleadores deben poner algo para la seguridad social".

Junto con los debates entre Hacienda y Trabajo, también hubo visiones diferentes entre los equipos de los propios ministerios, sus reparticiones principales y algunos de sus directivos más directamente involucrados en los temas. En el proceso de gestión de la Reforma Previsional, desde su diseño a su aplicación, no hubo una perspectiva monolítica, única, una visión que se impusiera dramáticamente sobre otra, sino más bien una rápida construcción de consensos y acuerdos, en algunas ocasiones más trabados y complejos de alcanzar que en otras. Pero la premura del tiempo, a menudo con plazos impuestos por ley, los criterios ordenadores generales de La Moneda y la existencia de objetivos nítidos facilitaron la toma de decisiones e impidieron que las discusiones se convirtieran en paralizantes. Al tenor de los resultados alcanzados, una vez adoptados los criterios y decisiones, los equipos actuaron hacia los objetivos bastante armoniosamente, incluso superando los naturales celos institucionales.

8. EL FANTASMA DEL TRANSANTIAGO PRESENTE

Fue casi como una consigna para todos los equipos comprometidos: no repetir la experiencia del Transantiago, que hasta llegó a ser mencionada en medios académicos como un ejemplo de cómo no debía desarrollarse una política pública y cuyos costos hicieron retroceder la popularidad del Ejecutivo. Además, y esto lo tenían presente las autoridades políticas, en 2008 los partidos de la coalición gobernante enfrentaban elecciones municipales.

Durante el período de los preparativos, "nuestra meta era que el 1 de julio no fuese como se menciona por ahí el Transantiago", sostiene el ex Subsecretario Mario Ossandón. "Nos ponía una presión de que teníamos que hacerlo en forma exitosa", reconoce Reyes. También dentro del Gobierno había preocupación de que "esto podía ser un segundo Transantiago", señala el ex ministro Andrade.

La primera forma de reducir la presión fue no ponerse una autoexigencia de presencia constante en la prensa, lo que suele conducir a errores, y preferían "ojalá no tener ninguna mención", afirma Reyes. La sobreexposición mediática puede contribuir a elevar las expectativas públicas.

Una segunda iniciativa fue reducir la presión parlamentaria. "Fuimos citados como tres o cuatro veces a comisiones", dice el actual Subsecretario. Primero explicaron la magnitud de la Reforma Previsional a los diputados, menor que la del Transantiago: "no estábamos hablando de tres millones de habitantes que se trasladan y todos a una misma hora". Las cifras eran bastante diferentes. Por ejemplo, había 487.000 pensiones asistenciales, en que los beneficiarios "no tenían nada que hacer. Simplemente recibían un aumento de su pensión

(...) Dijimos: 'mire, usted vaya a cobrarse donde se cobra y le va a tocar un poco más"', refiere Reyes. Los que sí tenían que llegar eran unas 120.000 personas distribuidas en todo el país.

"Había que poner las reales dimensiones del problema. Si esto se manejaba mal podían llegar muchas más [personas interesadas en los beneficios]", dice Reyes.

RECUADRO 7

DECISIONES OPERATIVAS CLAVES

- ★ El Estado asume la responsabilidad de antecedentes legales para facilitar el acceso
- ★ Establecer estándares e indicadores de calidad de atención a beneficiarios
- ★ Uso de tecnologías de punta
- ★ Fortalecimiento y diversificación de canales presenciales y no presenciales
- ★ Desarrollo de sistemas y opciones de contingencia en caso de fallas
- ★ Privilegiar uso de medios de comunicación masivos y regionales

También explicaron a diputados y senadores las medidas que se estaban adoptando en conjunto con los municipios para la atención de beneficiarios, lo que permitía más que triplicar las 141 oficinas del INP. El Asesor del Director de la DIPRES, Fidel Miranda, percibió a los parlamentarios "medio asustados" sobre si esta Reforma iba o no a resultar. "Durante muchos meses el fantasma del Transantiago ensombreció el mundo político de la Concertación", señala Miranda.

Cuando comenzó el trabajo de la Reforma Previsional el Gobierno aún no tenía "el estigma del Transantiago", plantea Miranda. Aprovechando la experiencia previa de otras reformas, como las de salud y justicia, se construyeron equipos de trabajos sólidos, desde el diseño, la Comisión Marcel, el Comité de Ministros, el trabajo parlamentario y técnico. Observar las lecciones que dejaron las reformas de justicia y de salud "nos sirvió mucho para darnos cuenta de qué falencias había en estos procesos y cómo había que administrar los aspectos técnicos y los políticos", agrega.

Miranda sostiene que esta Reforma "es muy institucional" y no "de gestión propiamente tal", lo que ayudó en la tarea organizacional. "Es distinto reformar la salud, que tiene cientos y miles de puntos de atención, o reformar la educación, que tiene decenas de miles de profesores y millones de alumnos".

¿CUÁNTO CUESTA LA REFORMA PREVISIONAL?

El costo operacional para el Estado de la Reforma Previsional ascendió a cerca de US\$ 40 millones entre 2008 y 2009, incluyendo los gastos en comisiones médicas y en otros servicios, según el Asesor del Director de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Fidel Miranda.

El ex Subsecretario de Previsión Social Mario Ossandón estima en US\$ 8 millones los ahorros que se lograron en tres meses entre otros factores debido a mejorías en los canales de pago de los beneficios. Una de las causas de este menor gasto fue el desincentivo que se hizo del envío de cheque al domicilio del beneficiario, por el alto costo que esto tiene. Además, las personas que reciben el cheque deben hacer un nuevo trámite e ir al banco a cobrar o depositar. Por esta razón se incentivó que el beneficiario eligiera un depósito en su cuenta corriente, o en una cuenta vista.

Para financiar sus tareas adicionales, la Subsecretaría de Previsión Social dispuso del préstamo del BID, que ya se señaló fue de US\$ 17,5 millones, complementados con un monto similar por el Estado (Recuadro 3).

Sin embargo, el costo global de la Reforma es bastante más elevado. Su componente principal son todos los beneficios entregados y no la gestión. Al incorporarlos, el costo anual de la Reforma Previsional será cercano a 2.500 millones de dólares en el 2012, señala el Subsecretario de Previsión Social, Claudio Reyes.

Aunque por su monto se trata de “la reforma social de mayor envergadura fiscal” de los últimos 20 años, igualmente se resguardó la disciplina fiscal y, por tanto, su financiamiento es sostenible. La Ley sobre Responsabilidad Fiscal —entre otros aspectos— creó el Fondo de Reserva de Pensiones para complementar el financiamiento. Cada tres años Hacienda pedirá un estudio actuarial de la sustentabilidad de este Fondo, siendo el primero de ellos en 2009. (Arenas et al., 2008).

El efecto fiscal anual total de la Reforma Previsional será equivalente a 1,41% del PIB en el año 2025, lo que significará alrededor de US\$ 4.692 millones, de acuerdo al cambio del dólar observado del 30 de octubre de 2009. De este monto, el 85,4% se destinará al sistema de pensiones solidarias y un 4,9% al bono por hijo, el beneficio que sigue según volumen de recursos comprometidos (Arenas et al., 2008).

Este gasto permitirá que la cobertura total estimada del sistema de pensiones solidarias crezca desde 600.000 beneficiarios en 2008 a 1,2 millones en 2012 y 2,0 millones en diciembre de 2025. De cada tres beneficiarios, cerca de dos serán mujeres y en el 2025 serán sobre 60% del total (Arenas et al., 2008).

La DIPRES desarrolló la proyección de los efectos fiscales del sistema de pensiones con el soporte técnico y la colaboración de la OIT en la formulación del modelo actuarial.

Fuente: Arenas et al. (2008) y entrevistas a Fidel Miranda, Mario Ossandón y Claudio Reyes.

CAPÍTULO II

LA OPERACIÓN SE PONE EN MARCHA



1. “CERO TRAUMA” PARA EL PRIMER DÍA

Desde el Poder Ejecutivo se habían preparado para enfrentar todas las contingencias posibles el “día D”, 1 de julio de 2008, en que la Reforma Previsional comenzaba la entrega de la pensión básica solidaria a los beneficiarios. Tenían presente, casi como una consigna internalizada en los equipos directivos, que no querían repetir el estreno del Transantiago, porque la percepción de fracaso o éxito de una política pública se puede instalar con gran rapidez en la sociedad. No querían ningún tropiezo inicial en la atención a las personas.

“El objetivo de corto plazo era cero trauma el 1 de julio: atención expedita, rápida y con estándares de calidad, cercana a la gente. Cero problema”, sostiene el Subsecretario de Previsión Social, Claudio Reyes. “Establecimos todo un esquema como si fuera una ‘Operación DEYSE¹⁸’”, agrega.

Para el mediano plazo, en diciembre de 2008, el propósito era que algunas soluciones adoptadas como de emergencia en el proceso se transformaran en estables, durante la operación en régimen. Una de estas medidas era contar con un completo respaldo de toda la información del sistema, de modo que si la información del INP se cayera por completo, este siguiera funcionando, el que finalmente quedó operando en la empresa Adexus Chile a partir de noviembre de ese año. Otra fue el perfeccionamiento del call center, contando con más puestos de trabajo de la empresa que los proporcionaba, Entel. En total estaban preparados para recibir un flujo de 2.000 llamadas diarias. Entre julio y diciembre de ese año, “complementamos e hicimos otros desarrollos, que no afectaban el 1 de julio, pero que le daban más estabilidad”, afirma Reyes.

¹⁸ Operación de Evacuación y Seguridad Escolar para contingencias de emergencia como terremotos, incendios y otras, creada en 1977 y que ha sido reemplazado por el Plan Integral de Seguridad Escolar DEYSE, en el marco del desarrollo de una cultura de la prevención. (Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI, http://www.onemi.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=107&Itemid=40).

La operación del primer día fue especial, "con varios niveles de acción para actuar frente al escalamiento de cualquier conflicto", sostiene el Subsecretario. Una de las precauciones adicionales fueron los ya mencionados acuerdos con los municipios, pero dos semanas antes del "día D" sólo habían firmado 200 de los 347 existentes, y era necesario capacitarlos. Otra, el apoyo de la FACH y de los INP móviles como medida anticipatoria de los flujos de demanda. La alianza con la carrera de Trabajo Social de la Universidad Tecnológica INACAP y una línea de voluntarios por la Reforma permitió contar con cerca de 400 jóvenes para apoyar el trabajo de atención. Todos ellos fueron capacitados.

Otras medidas fueron la utilización de PDA (agendas electrónicas) y la colocación de un sistema para agilizar la atención de las filas de público, con conos que se iban encendiendo por los sensores de tiempo de atención. Montaron un "situation room" (sala de mando), donde había teléfonos, computadores y una pantalla para seguir los indicadores de la marcha ese día, con acceso al sistema de indicadores en línea del número de personas atendidas, tiempo de demora promedio por canal, sexo y producto, además de control de la línea telefónica y de los sistemas del INP.

Con estos medios de seguimiento de la información, "podíamos saber, por ejemplo, Pozo Almonte está caído, y llamábamos por teléfono y podíamos presionar", explica Reyes. Cada dos horas recibían informes de la marcha de la Reforma por región. Esta organización permaneció durante todo el mes de julio.

En la Superintendencia de AFP habían trasladado la oficina de atención de público desde el edificio del Ministerio del Trabajo a instalaciones nuevas, más amplias y cercanas, en el centro de la capital. "Como estábamos preparados [la atención de público] no colapsó y funcionó bastante bien", sostiene la Superintendente Solange Berstein.

Incluso se habían adoptado medidas preventivas para minimizar los efectos de una posibilidad que finalmente ocurrió: que el personal del Instituto de Normalización Previsional (INP) realizara una paralización de actividades durante los días críticos, aprovechando la coyuntura de mayor posibilidad de presión por sus reivindicaciones.

RECUADRO 9

LAS INSTRUCCIONES FINALES

En cada región debía formarse un equipo ejecutivo, coordinado con el equipo central en Santiago, para resolver las contingencias políticas, operativas y comunicacionales que surgieran con la puesta en marcha de la Reforma Previsional, estableció un instructivo conjunto del subsecretario Mario Ossandón y el Director del INP, Rafael del Campo, cuya vigencia era desde el "30 de junio de 2008 hasta nuevo aviso".

Estos equipos ejecutivos debían ser convocados por el secretario regional ministerial (SEREMI) del Trabajo y en ellos debían participar los directores del INP de cada región y los Intendentes, la máxima autoridad política regional, para evaluar las situaciones que surgieran.

Cuatro altos funcionarios, dos de la Subsecretaría de Previsión Social y dos del INP, eran los enlaces entre los equipos regionales

y el equipo de coordinación central, que encabezaban el Subsecretario Ossandón, el entonces Asesor Coordinador de la Reforma Previsional, Claudio Reyes, el Director del INP, Del Campo, y la Superintendente de AFP, Solange Berstein.

Los equipos regionales debían estar permanentemente conectados, a través de correo electrónico y teléfono, y contar con un lugar de funcionamiento previamente definido, situado fuera de las oficinas del INP. El instructivo pedía que mantuvieran impresa una cartilla con las direcciones y teléfonos de todos los actores relevantes para la Reforma en cada región, incluyendo parlamentarios, alcaldes, dirigentes sociales, otras autoridades y medios de comunicación.

Los roles y vocerías de estos equipos estaban también designados en forma previa. Intendentes y gobernadores cumplían estas funciones en materias políticas, y el SEREMI y Director Regional del INP en los temas técnicos y operativos. Un encargado de prensa debía apoyar al equipo, coordinar la relación con los medios y hacer un seguimiento continuo de la cobertura en la prensa.

Se preveía como el posible mayor problema la concurrencia a pedir beneficios de personas a las que no les correspondían. Otro aspecto sobre el que se pedía poner atención era el desempeño de los municipios, donde podría ocurrir la mayor afluencia de público.

De producirse aglomeraciones de público, el instructivo recordaba que existían funcionarios de otras instituciones del Estado capacitados en los conceptos de la Reforma Previsional que podían prestar apoyo (Ministerio de Salud, Servicio Nacional de la Mujer y Servicio Nacional de Menores) y en algunas ciudades era factible acudir a jóvenes voluntarios de INACAP y del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).

Respecto de las pensiones de invalidez también era necesaria una preocupación especial, por sus características, aunque eran menos numerosas que las de vejez. Se pidió a las oficinas del INP y de los municipios estar preparados para atenderlos, tanto en materia de instalaciones apropiadas y acceso, como el operativo, dado que a partir del 1 de julio iban a ser atendidos por las Comisiones Médicas de las AFP y no por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN).

El instructivo estableció en un anexo 75 comunas prioritarias, sobre las cuales los equipos regionales debían enviar reportes cada tres horas (a las 9:00, 12:00, 15:00 y 18:00) al equipo de coordinación central, en torno a cinco aspectos considerados críticos: atención, sistemas, solicitudes, seguridad y comunicaciones. Los reportes debían incluir aspectos cualitativos, más políticos, y cuantitativos, con indicadores.

Entre los posibles escenarios complejos en materia de comunicación se establecía una situación tipo: que una persona fuera mal atendida y de su situación particular se estableciera una conclusión más general, que desencadenara críticas de los medios o de parlamentarios. Se pedía a los equipos “ponerse en el peor escenario” y no olvidar la Ley de Murphy, de que siempre algo puede ser peor.

Para las vocerías, el relato común establecía mensajes respecto a que la Reforma es una buena noticia, un proceso que comienza hoy y finaliza el 2012. Cada caso es un chileno, que se tomará en cuenta y analizará.

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, INP, “Instructivo conjunto para la puesta en marcha de la Reforma Previsional”.

2. EL LIDERAZGO DE LA PRESIDENTA

Con pocos matices, todos los entrevistados coincidieron en resaltar la importancia del liderazgo que ejerció la Presidenta Bachelet para el éxito de la Reforma Previsional. Su compromiso fue más allá de lo que sería dable esperar de un Jefe de Estado para asegurar la concreción durante su mandato de cuatro años de una tarea estratégica: establecer las prioridades con claridad para su gabinete, transmitir las a la opinión pública, asignar los recursos suficientes para permitir el cumplimiento de las tareas, y todo esto sin descuidar la marcha del conjunto restante de la Administración, a fin de que el contexto no termine perjudicando el desempeño en este objetivo. La Presidenta fue más lejos: se comprometió con la marcha cotidiana de la Reforma, reuniéndose periódicamente con el equipo directivo, controlando el cumplimiento de las responsabilidades, resolviendo las discrepancias que surgían, trasladando a los técnicos las inquietudes que le indicaban las personas y que escuchaba en sus recorridos por el país.

Michelle Bachelet fue líder de esta tarea, e incluso convenciendo a algunos de sus propios colaboradores cercanos sobre la trascendencia de la misión de construir esta suerte de sólida "pared" que representa la Reforma Previsional para erigir una edificación mayor, la del sistema de protección social, que albergará al conjunto de la sociedad en estos tiempos de mayor incertidumbre y riesgo que trae consigo el proceso de globalización.

El ex Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade admite que, al inicio del Gobierno, no avizoraba que la Reforma Previsional se iba a transformar en "la reforma más sustantiva de la Presidenta en materia social", y en cambio, creía que este papel protagónico iba a ser cumplido por el proyecto de negociación colectiva, lo que quizá "tiene un poco que ver con mi proyecto". Sostiene que mucha gente tenía una impresión parecida. Sentía que era "una reforma importante, pero que no iba a tener la entidad que finalmente tuvo (...) me atrevería a decir con cierta seguridad que la mayoría de los actores que fuimos parte de este proceso, incluso de la Comisión Marcel, no le restaban importancia, pero no pensaron que esto fuera a transformarse en la gran reforma de la Presidenta".

Atribuye Andrade a tres factores que la Reforma Previsional haya terminado situada como la principal transformación del período de Bachelet. En primer lugar, al método de trabajo de este proceso, donde se convocó a todos los sectores, con amplitud y pluralismo, y se generaron espacios para escuchar a los actores sociales y especialistas, lo que terminó constituyéndose como "una forma novedosa de hacer política pública", y no fue simplemente "una puesta en escena", señala. En segundo término, al escaso tiempo de tramitación que tuvo la ley, que fue de trece meses, en circunstancias que en Chile reformas de esta amplitud suelen abarcar más de un período presidencial, y que, no obstante esta celeridad, resultara una legislación sin errores graves y aprobada por unanimidad, "a pesar de la cantidad de recovecos formales e institucionales" que tiene, agrega. Reconoce que su propio deseo de que la ley contuviera otros aspectos finalmente no incluidos, como la generación de mayores instrumentos de control y supervisión de la industria, habría conspirado para que el trámite legislativo fuera más lento. En todo caso, todavía lamenta que el tema de una AFP estatal haya quedado en el camino. El

tercer factor que ha contribuido a posicionar mejor esta Reforma ha sido "el éxito de su implementación", afirma.

"El liderazgo de la Presidenta en esto fue clave", sostiene Andrade. "Como objetivamente tuvimos controversias o diferencias de opiniones, la única persona que estaba dispuesta a resolver aquello era ella. Entonces cada vez que tuvimos controversias las procesamos, tratamos de llegar acuerdos, y cuando no se produjo, recurrimos a la Presidenta, que siempre estuvo. A ella no hay que ir a explicarle las cosas, las tiene debidamente claras", agrega.

Por la naturaleza e importancia de esta reforma, Bachelet "adquirió una actitud muy vigilante" en todas las etapas del proceso, afirma Andrade. Intervino en la elaboración, "para resolver contenidos", en la discusión parlamentaria, buscando destrabar "aquellos nudos que podían provocar un problema" y en la implementación, donde pedía "información precisa", recuerda el ex Ministro.

Casi cada 10 días Bachelet convocaba al equipo directivo, anotaba en una agenda de la Reforma que le regaló el propio Andrade y "exigía en función de sus notas. Como además la Presidenta tiene la virtud de andar mucho en la calle y escuchar, entonces preguntaba: 'En tal parte me dijeron eso, ¿cómo es la cosa?'. Anotaba ella misma en su cuaderno, sin una secretaria, y en cada reunión revisaba lo que se hizo en la anterior, refiere el ex Subsecretario de Previsión Social, Mario Ossandón.

El liderazgo provino tanto del diseño del concepto de protección social, dentro del cual se sitúa la Reforma Previsional, porque esta concepción permitió formular una propuesta que apuntó a un cambio estructural, con la incorporación del pilar solidario, como de la visión audaz de asumir un tema que otros no habían tomado, a juicio de Ossandón. Todos concordaban en el diagnóstico, "pero nadie quería asumir el riesgo" de hacer la reforma por su complejidad, sostiene el ex Subsecretario. No había nuevos antecedentes que fundamentaran los cambios, estos ya eran conocidos, y por esta razón el "rol político era estratégico", afirma. El problema era "quién le ponía el liderazgo político", dice.

La Presidenta Bachelet se encargó de esta tarea, remacha Ossandón, incluyendo otro aspecto de su liderazgo, una forma de participación ciudadana que era un diálogo amplio, la Comisión Marcel. El Parlamento recibió el proyecto de ley respaldado por este proceso previo y que venía con una fisonomía singular, propia: sin un escenario de controversia entre oposición y gobierno, de una polarización que dificultara su concreción. Y la Reforma Previsional incorporó en sus normas la reflexión ciudadana a través de la creación de la Comisión de Usuarios, el Consejo Técnico de Inversiones y el Fondo de Educación Previsional. La ley "hizo un cambio en la cultura, en la que quedó plasmado el espíritu de la Presidenta", señala Ossandón.

Para el ex Subsecretario, la Reforma es el único proyecto en que la Presidenta Bachelet "tiene en sus manos la responsabilidad del conjunto de procesos".

Ella revisaba "casi todos los ámbitos, informático, presupuestario, tuvimos que mostrarle la campaña, el material educativo, los puntos de atención, y por cierto se preocupaba bastante en los temas médicos, de las enfermedades del trabajo", describe Ossandón. Además, se va formando una opinión de sus visitas y reuniones con usuarios "y no sólo de los informes nuestros", concluye.

3. PIEDRAS EN EL CAMINO

Ningún proceso de transformación profundo puede suceder sin que surjan problemas que deben ser enfrentados y resueltos sobre la marcha. Y si no aparecen estos inconvenientes, lo más probable es que no se trata de un cambio de fondo. La marcha de la Reforma Previsional pudo sortear sin sobresaltos mayúsculos los tres principales obstáculos que surgieron en el camino, de distinta envergadura y naturaleza, aunque ninguno de ellos estructural: la paralización de trabajadores del INP, las fallas en el call center y la subestimación del número de peticiones de pensiones de invalidez que se iban a presentar.

El problema quizá más llamativo durante la Reforma Previsional, aunque esperado y con más efectos de imagen que en la atención del público, fue el paro de dos días de duración de la Asociación Nacional de Trabajadores del INP (ANATRINP), justo coincidiendo con el inicio del proceso. En esta institución, surgida de la conjunción de las antiguas cajas de previsión social y que se había transformado en permanente, existían demandas laborales pendientes no resueltas y la Reforma Previsional, que implicó cambios drásticos en el INP, con su desaparición como tal y división en dos entidades diferentes,¹⁹ abría un escenario que algunos temían fuese de inestabilidad o cuando menos de incertidumbre.

Entre sus reivindicaciones, la ANATRINP pedía libertad de afiliación, plantas de personal, mejoría salarial y en uno de los letreros frente al INP se podía leer: "Señora Presidenta, la caridad empieza por casa".

Anticipándose a un posible escenario conflictivo, las autoridades habían iniciado conversaciones con los trabajadores del INP en marzo de 2008, recuerda el ex Director de este organismo, Rafael del Campo.²⁰ Aunque el acuerdo estaba cerrado en mayo, algunos dirigentes de la ANATRINP trataron de estirar la negociación hasta el 1 de julio para obtener más a última hora, afirma.

"Sabíamos que iba a haber huelga, por mucho que se estableciera una mesa de conversación y diálogos, sabíamos que los dirigentes se la jugaban ahí", relata el Subsecretario Reyes. Se habían adoptado preparativos para no alterar la atención al público. Uno de ellos era que los municipios podían atender sin el INP, que resultó decisiva. También tuvo eficacia la difusión de publicidad radial dando cuenta de la normalidad de los pagos y la recepción de solicitudes por teléfono. Otra iniciativa, que finalmente no prosperó, fue atender en las 700 oficinas que el Registro Civil tiene en el país, las cuales están habilitadas tecnológicamente para recibir esta demanda. Pero la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) se percató y evitó que los trabajadores del Registro Civil pudieran actuar como "rompeshuelgas".

También se resolvió transparentar las medidas de procesamiento de datos, en que los flujos quedan de forma externa a las instituciones, y operaba el call center. Se decidió

¹⁹ Se describen en el Capítulo III.

²⁰ Entrevista del autor realizada en diciembre de 2008. Salvo otra especificación, todas las citas de Rafael del Campo corresponden a esta entrevista.

además desarrollar la alternativa de hacer la solicitud de pensión básica solidaria a través de Internet. La última posibilidad de acción, si nada de lo anterior tenía resultados, era establecer una especie de bypass de información desde MIDEPLAN, donde se originaban los datos de la Ficha de Protección Social, hasta el sistema bancario, sin pasar por el INP, a través de Internet.

La paralización se concretó el 1 de julio, aunque con menos vigor del esperado. La estrategia de las autoridades fue garantizar la atención a los usuarios aunque las oficinas del INP estuvieran cerradas. "La percepción ciudadana fue que 'están pagando'", sostiene Del Campo. Al segundo día de paro hubo un acuerdo entre las autoridades y los trabajadores. El INP no quiso hacer declaraciones triunfantes por el término de la movilización "porque no era una satisfacción para nadie una derrota de los dirigentes", afirma Del Campo.

Muchas de las medidas preventivas diseñadas no fueron aplicadas porque la paralización finalizó con rapidez, el 2 de julio, mediante un compromiso de nivelación de competencias, que no pudo ser de recursos, porque los cambios institucionales en el INP en el fondo congelaban la situación de los funcionarios, explica el Subsecretario Reyes. El apoyo de los municipios fue esencial para evitar problemas donde los funcionarios del INP adherían a la paralización de actividades.

Según el entonces Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade, este problema fue resuelto con "un buen acuerdo", entre otros factores porque querían operar con el INP y no a través de instituciones distintas. De hecho, las relaciones se recompusieron. Dando cuenta de esto, trece meses después del paro, el 30 de julio de 2009, el Subsecretario Claudio Reyes intervino en la inauguración de la asamblea general de la ANATRINP, que mantenía la sigla, pero ahora era la Asociación Nacional de Trabajadores del Instituto de Previsión Social (IPS), nombre de la entidad que reemplazó al INP. En nombre del Gobierno, invitó a los trabajadores del IPS a participar en los retos de la Reforma Previsional para el segundo semestre de 2009 y reiteró el compromiso con la mejoría de sus competencias para cerrar las brechas que demanda la nueva institucionalidad.

La paralización logró también extenderse al call center, en lo que constituyó un segundo problema, en este caso inesperado y derivado del anterior. "No sé cómo, pero los huelguistas influyeron en la atención. Incluso había algunos [operadores telefónicos] que contestaban y decían 'vaya y hable con el Ministro' ", recuerda Reyes, quien es crítico del servicio que prestó la empresa Entel en este caso. Para el Subsecretario, "Entel no respondió como debería".

El tercer aspecto complejo ocurrió con la pensión básica solidaria de invalidez. La Ley 20.255 de Reforma Previsional estableció que para calificar la invalidez, las personas debían concurrir a una Comisión Médica Regional de las AFP en vez de la Comisión Médica, Preventiva e Invalidez (COMPIN), dependiente de la Subsecretaría de Salud. Sin embargo, la legislación no estableció una transición para aquellas pensiones que se encontraban realizando este trámite, que en promedio tarda cuatro meses.

Fue necesario crear una comisión en que estuviera presente el Ministerio de Salud para tratar de aminorar el número de personas que podían quedar en esta situación. "Fue necesario doblarle la mano a las AFP, [que] obviamente pidieron plata y aumentaron el

número de médicos", señala Reyes. El modelo matemático que utilizaban las AFP y estimaba que con la Reforma Previsional iba a duplicarse la demanda por estas pensiones subestimó la situación: en vez de los 40.000 casos llegará sobre 100.000. El incremento de personas que han pedido ser atendidas incluye tanto a las que son inválidas como a otras que son discapacitados, a pesar de que se trata de situaciones diferentes en términos laborales, agrega Reyes.

"El volumen de personas a calificar aumentó en forma muy importante. De hecho, duplicamos el número de médicos y aún así estamos quedándonos cortos", señala la Superintendente Berstein. En cuanto a las comisiones médicas, afirma que era "muy difícil proyectar cuál iba a ser el número de solicitudes que se iban a presentar", y que la estimación no anduvo mal respecto del aumento en régimen, aunque hubo un par de meses en que "fue bastante más explosivo de lo que se previó".

Pero ninguna de estas situaciones puso en jaque la Reforma Previsional, en el sentido de afectar su continuidad o comprometer su imagen frente a la ciudadanía, según las encuestas. Y el proceso ha proseguido su avance.

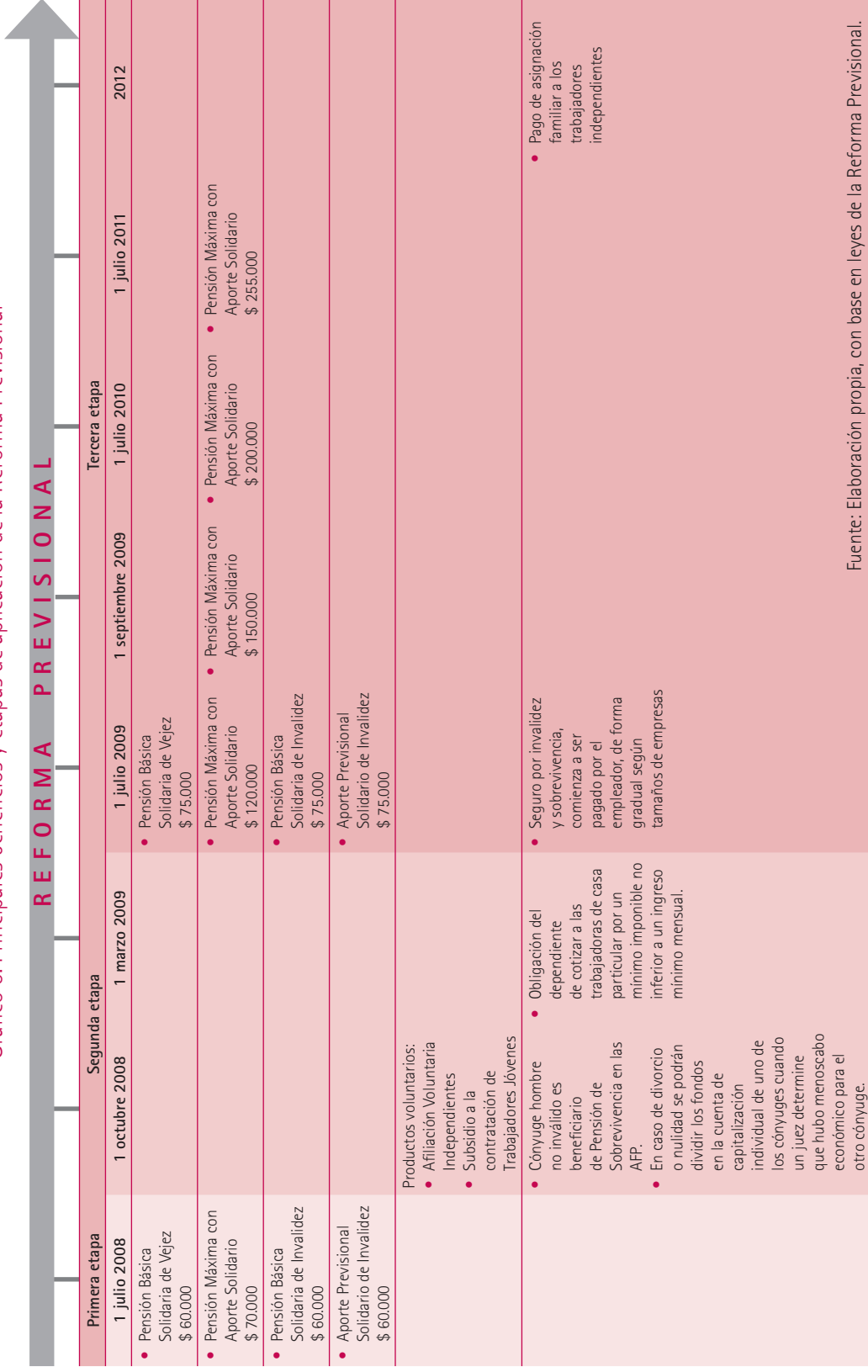
4. ETAPAS PARA LOS BENEFICIOS

El equipo directivo había definido tres etapas hasta llegar a la instalación de la Reforma en pleno régimen, a medida que se iban incorporando más beneficios, de forma gradual. La primera etapa, de comienzo de entrega la pensión básica solidaria, partió el 1 de julio de 2008; la segunda, de entrega de los productos llamados voluntarios (afiliación voluntaria al sistema previsional de una persona que no ejerza una actividad remunerada y subsidio a la cotización de trabajadores jóvenes), se inició el 1 de octubre de 2008; y en la tercera, de distribución del bono por hijo para mejorar la pensión de las madres chilenas, comenzó el 1 de julio de 2009 (Gráfico 6).

Cada etapa tiene sus dificultades propias, pero las principales se concentraban en la inicial y la última. El desafío con la primera fase era el estreno del pilar solidario de la Reforma Previsional, el principal beneficio, y de varias de las instituciones nuevas o que se transformaron, donde los planes se iban a someter a la implacable prueba de la realidad, al escrutinio ciudadano, parlamentario y del Ejecutivo mismo. Los beneficiarios, en cambio, tenían características generacionales comunes de la tercera edad, lo que permitía dirigir mensajes claros a un segmento poblacional.

Con la segunda etapa y el inicio de la entrega de productos voluntarios se amplió el abanico de beneficios que se entregan. El desafío ha sido el del cambio cultural, en el caso de los productos que requieren el acuerdo de trabajadores y empresarios. "Es un juego de información combinada con elementos pedagógicos y cambios de cultura y de actitud para el futuro", afirma Ossandón. La campaña comunicacional ha tenido un enfoque de pedagogía educativa con esa orientación.

Gráfico 6. Principales beneficios y etapas de aplicación de la Reforma Previsional



El reto para la tercera etapa, más que la universalidad de la aplicación del bono por hijo, dado que no se segmenta por clase social o edad y se entrega a todas las madres que se pensionen a partir del 1 de julio de 2009, ha sido el hecho de que aquí comienza la distribución de beneficios a sectores de la población que nunca antes habían recibido subsidios. Hasta mediados de 2009, los beneficios se otorgaban a personas con experiencia y cultura de acudir al Estado, que cuentan con la Ficha de Protección Social, el instrumento que abre la puerta al pilar solidario de la Reforma Previsional (Recuadro 10), pero a partir de septiembre de ese año se agregaron sectores de clases media y media baja de ingresos, "con patrones culturales y situaciones muy distintas", sostiene Reyes. Se trata de personas que tienen algún nivel de pensión y no están habituadas a ir al municipio. "Probablemente su primera inclinación será ir al INP", afirma Reyes, pero la meta es que prefieran solicitar los beneficios a través de la Web.

Sin embargo, como el bono por hijo está diseñado para el largo plazo, porque los beneficios se conceden sólo para las mujeres que se pensionen a partir del 1 de julio de 2009, el flujo que accede a este derecho será inicialmente reducido, para ir en aumento a medida que pase el tiempo. Igualmente, la campaña comunicacional ha informado a todas las mujeres de este nuevo derecho.

RECUADRO 10

LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El instrumento de estratificación social con que cuenta el Estado para focalizar en los más pobres la entrega de los subsidios que otorga es la Ficha de Protección Social, que tiene una concepción más dinámica de la pobreza que la Ficha CAS, creada en 1987 y centrada en las carencias, a la que reemplazó en 2006.

La Ficha de Protección Social toma en cuenta variables relacionadas con los recursos económicos de los miembros del grupo familiar (ingresos y capacidad de generación de éstos; saneamiento, hacinamiento, allegados en la vivienda y tenencia del sitio y de esta); con sus necesidades (tamaño, edades y composición de la familia); y con los riesgos que enfrentan (salud, dependencia, discapacidad, laborales, del territorio) para identificar a las familias y sus miembros con rasgos de vulnerabilidad. Es decir, busca identificar a las familias y personas cuyos rasgos de vulnerabilidad los priorizan como destinatarios de la protección social.

La vulnerabilidad se entiende como "el riesgo de estar en situación de pobreza y abarca tanto a los hogares que están en ese estado, como a los que pueden estarlo en el futuro", según define el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Es, por tanto, un concepto más dinámico y amplio, "destinado a identificar, no sólo a grupos familiares pobres, o que sin serlo pueden ser vulnerables, sino además, a los miembros de la familia que viven las mayores fragilidades, como son los niños y niñas, los adultos mayores,

las personas discapacitadas, las madres adolescentes, las mujeres jefas de hogar”, sostiene MIDEPLAN.

Las municipalidades aplican la Ficha de Protección Social mediante una encuesta cuyos datos son reservados y otorgan un resultado que se traduce en un puntaje. En febrero de 2009 estaban 3.000.520 familias encuestadas con esta ficha, lo que equivale 9.757.642 personas.

En sus disposiciones transitorias la Ley de Reforma Previsional prevé que durante sus dos primeros años de aplicación (2008 y 2009) se utilizará la Ficha de Protección Social como instrumento técnico de focalización, por lo que deja abierta la posibilidad de que en el año 2010 sea cambiado por otro similar, pero que apunte mejor a los beneficiarios o bien mantenerlo, tema que al cierre de este texto se encontraba bajo evaluación, existiendo argumentos favorables a ambas opciones.

La Secretaria Ejecutiva del Sistema de Protección Social Chile Solidario y encargada del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, Verónica Silva, explica que “hubo inicialmente un prejuicio respecto de la capacidad de los municipios para hacer frente a esta tarea”, pero finalmente se impuso la realidad de la dispersión de los beneficiarios y la necesidad de aprovechar las capacidades locales existentes.

Fue justamente a través de esta tarea de proveer la Ficha de Protección Social que el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) se incorporó a la Reforma Previsional en alianza con la Subsecretaría de Previsión Social. Aquí estaba el vínculo entre la Reforma y la Protección Social. El desafío era poner la información de la Ficha a disposición del proceso, y aprovechar la relación de MIDEPLAN con todos los municipios del país para que estos localmente apoyaran la Reforma.

“Fue el peso de los hechos lo que nos involucró de lleno en el proceso”, plantea Silva.

A la primera convocatoria para capacitar a los municipios en la Reforma Previsional llegaron 700 personas, demostrando su interés. El interés era claro: los municipios atienden personas, en especial a las más vulnerables, que son los principales beneficiarios de la Reforma. Y son sus funcionarios los encargados de recoger la información para Ficha de Protección Social. Luego vino el trabajo de ir superando detalles, en cada municipalidad, la “motricidad fina e ingeniería de detalles”, dice Verónica Silva.

La lección principal del proceso, sostiene Silva, es que en el Estado existe “capacidad de gestión de excelencia. La oposición nos decía antes de julio de 2008: ‘Ustedes hacen mal las cosas’. Con la Reforma Previsional hemos demostrado que sí sabemos hacerlas, y muy bien. Sólo que no lo decimos...”.

Fuente: Entrevista del autor a Verónica Silva en enero de 2009 y <http://www.fichaproteccionsocial.cl/index.html>

Además, para la tercera etapa se agregó en julio de 2009 un componente nuevo, no considerado en la planificación original, que demandó esfuerzos adicionales de gestión a los equipos. Con el fin de ayudar a los sectores de menores ingresos a sortear en mejores condiciones los efectos de la recesión internacional, que llegaron a Chile en septiembre de 2008, el Gobierno resolvió adelantar el calendario de entrega de los beneficios de la Reforma Previsional, para que culminara en 2011 y no en 2012. El proyecto, que el Ejecutivo anunció en la Cuenta Presidencial del 21 de mayo de 2009, concitó un apoyo transversal y el Parlamento aprobó la ley en 20 días, lo que permitió adelantar a septiembre de 2009 la cobertura de entrega de pensión básica solidaria al 50% más vulnerable de la población, y posibilitará que el 2011, diez meses antes de lo previsto, llegue al 60% más pobre de la población.

Con este adelanto, se estima que un millón de personas estarán recibiendo beneficios de la Reforma Previsional en diciembre de 2009 y se comienza a hacer realidad un cambio estructural en la sociedad, en el que "la pensión pasa a ser un derecho garantizado y se elimina la pobreza en la tercera edad", señala el Subsecretario Claudio Reyes.

"La apuesta que hemos hecho con esto es que podamos erradicar de nuestro país una vejez miserable, triste y precaria", y de esta forma "dar condiciones de dignidad y mejor calidad de vida a nuestros adultos mayores, quienes han construido este país y han llevado adelante el desarrollo de nuestra patria", sostuvo la Presidenta Bachelet al promulgar el 22 de julio de 2009 la ley que adelantó la transición del Sistema de Pensiones Solidarias de la Reforma Previsional (Bachelet, 2009b).

CAPÍTULO III

LAS CLAVES DE LA REFORMA PREVISIONAL



1. UN DÍA HISTÓRICO

El martes 1 de julio de 2008, el día que partió la Reforma Previsional, una de las transformaciones sociales de mayor envergadura en las últimas décadas en Chile, el diario más influyente del país, "El Mercurio", puso la noticia en su portada... pero no como el título principal, sino en la columna de la derecha, en el segundo titular secundario, donde informó: "La reforma previsional comienza a regir hoy para 30.455 beneficiarios de la nueva Pensión Básica Solidaria".²¹ Sin embargo, su cobertura interior tuvo cierta amplitud. En el cuerpo de "Economía y Negocios" dedicó al tema un título de su portada y la página 18, la contraportada, fue destinada completa a la Reforma, salvo por un aviso de publicidad que cubría cerca de un tercio del espacio.

En el texto informativo central del tema se señalaba que los primeros beneficiarios de la Reforma Previsional iban a ser "los actuales receptores de las pensiones asistenciales (PASIS) de vejez e invalidez", quienes desde ese mismo día podrían empezar a cobrar los beneficios, por orden alfabético.²² Los beneficiarios de las PASIS, que recibían entre \$ 45.000 y \$ 50.000, iban a retirar cheques en los bancos o en el INP por \$ 60.000, monto que en julio de 2009 subió a \$ 75.000.²³

²¹ "El Mercurio", 1 de julio 2008, pág. A-1. El titular principal del diario estuvo dedicado a un caso de acusación de fraude contra Chiledeportes por parte de un ex funcionario del organismo.

²² "El Mercurio", 1 de julio de 2008, cuerpo B, Economía y Negocios, pág. B-18.

²³ Al valor del dólar observado del día 1 de julio de 2008, para un receptor de pensión asistencial de vejez o invalidez, la Reforma Previsional significó pasar desde recibir mensualmente US\$ 85 (\$ 45.000) o US\$ 95 (\$ 50.000), a US\$ 114 (\$ 60.000), lo que es equivalente a un reajuste de 34,1% y de 20,0%, respectivamente. Considerando el nuevo reajuste de la Pensión Básica Solidaria en julio de 2009, a \$ 75.000 (equivalente a US\$ 142 con el mismo tipo de cambio anterior), la diferencia respecto de la PASIS de junio de 2008 alcanza, respectivamente, a 67,0% en el caso de quienes tenían una PASIS de vejez o invalidez de US\$ 85, y a 49,0% en el de aquellos que tenían una PASIS de US\$ 95. Más que los montos mismos, es la magnitud de los porcentajes involucrados de incremento lo que da verdaderamente cuenta de la importancia del cambio para quienes recibieron el aumento de sus pensiones.

"La Tercera", el segundo diario con mayor influencia en el país, no incluyó la Reforma Previsional entre sus temas de portada de ese martes 1 de julio de 2008. Su título central estuvo dedicado a un asunto de tendencias: "Alza del petróleo impulsa cambios en hábitos a nivel mundial".²⁴

Si bien la prensa más influyente no reaccionó de forma entusiasta con esta política pública, también debe reconocerse, en descargo, que los principales medios llevaban varios años informando del proceso, y que los beneficios de la Reforma Previsional eran conocidos con antelación. Por tanto, y no obstante ser hechos importantes, tenían menos contenido noticioso para los periodistas.

En todo caso, que la prensa y los medios no se refieran a una política pública o le dediquen poca atención, suele ser un síntoma de que el proceso aparentemente transita por un camino normal, porque está en el ADN informativo que siempre será más noticioso que haya irregularidades o problemas.

Pero la ciudadanía, en especial para los miles de personas que por primera vez se le reconocían nuevos derechos, de acuerdo a las encuestas, tenía otra visión de la Reforma, positiva, mientras que el Gobierno le atribuía un sentido histórico y fundacional a estas transformaciones y los cambios institucionales que comenzaban.

Durante la víspera del comienzo de la Reforma, el lunes 30 de junio, la Presidenta Michelle Bachelet realizó una cadena nacional nocturna voluntaria para referirse a los cambios. Calificó el martes 1 como "un día histórico", en que el símbolo de la Reforma Previsional, una estrella blanca de cinco puntas, como la de la bandera chilena, iba comenzar a tocar con sus beneficios a los primeros 600.000 chilenos, "dando un paso gigantesco para terminar con la pobreza y la indigencia en la tercera edad [y avanzar] hacia niveles de mayor equidad y justicia social". En su discurso enumeró los beneficios, que cuando se encuentre en régimen la Reforma Previsional se extenderán a 1,3 millones de chilenos, y resaltó la gradualidad en el tiempo de su entrega a las personas. Hizo también un amplio reconocimiento a todos los que trabajaron en esta transformación, cuyos primeros frutos comenzaban a concretarse al día siguiente de su discurso, mencionando en particular al Gobierno, los partidos y todos los parlamentarios, en un guiño que incorporó a la oposición. (Bachelet, 2008b).

"Así Chile se hace fuerte. Podemos decir con orgullo que Chile se ha ganado la Reforma y que este logro está indicando cómo se deben hacer las cosas para que la gente se siga beneficiando. Como Presidenta, tengo la satisfacción de celebrar con ustedes un logro que quedará inscrito en la historia de Chile, porque la Reforma es un acto de justicia que era imprescindible en un país que quiere avanzar hacia la modernidad", afirmó Bachelet (2008b) por cadena nacional.

²⁴ "La Tercera", 1 de julio de 2008, pág. 1.

2. “CERO PAPEL Y MÍNIMO TRÁMITE”

El equipo directivo de la Reforma Previsional no deseaba una gran repercusión inicial de este proceso porque podía ser contraproducente si se desencadenaban mayores expectativas que las posibles de satisfacer. La gradualidad en la materialización de los derechos, estipulada por ley, debía mantenerse para poder atender la demanda prevista.

Estaban conscientes de que una de las causas del fracaso del Transantiago en sus primeros meses había sido, justamente, ofrecer beneficios que después no se concretaron provocando desencanto y frustración. Y a pesar de todos los preparativos y precauciones adoptados,²⁵ existía también cierta cuota de incertidumbre, a la que contribuía el paro de los funcionarios del INP. La principal inquietud, por la que todas las jefaturas del Gobierno relacionadas con el tema estaban en tensión, era que acudiera a pedir beneficios un mayor número de personas de las que tenían derecho, desbordando la capacidad instalada, provocando colas, atrasos y, en definitiva, percepción de atención lenta y de mala calidad.

Además, las metas de atención a las personas eran bastante más exigentes que las planteadas con anterioridad en cualquier otro proceso de entrega masiva de recursos estatales. En primer lugar, se aspiraba a que el derecho a los beneficios se pudiera invocar con un único documento, la cédula de identidad. Se le llamaba la meta de “cero papel y mínimo trámite”, porque el Estado tenía disponibles todos los antecedentes en línea, de forma computacional, a través de la red formada entre sus organismos.

Doce grandes bases de datos de instituciones estatales estaban conectadas entre sí aportando información previsional, en vez de que la tuvieran que llevar las personas cuando iban a solicitar su beneficio. Fue una experiencia tecnológica pionera en el aparato público, donde servicios que habitualmente se comportaban como compartimentos estancos abrieron las compuertas a flujos de información entre sí.²⁶ Pero esto no implicaba descuidar la seguridad de los datos y la asepsia de su manipulación. La arquitectura informática incorporaba a la vez medidas de seguridad, con la información preservada en data center nacionales e internacionales, para evitar posibles engaños y errores, como fraude y doble pago.

“Antes, para obtener una pensión había que demostrar que se trabajó, obtener los certificados y recolectar papeles. Aquí es cero papel, el Estado tiene la información y las capacidades para proporcionarla”, explica el Subsecretario de Previsión Social, Claudio Reyes.

En segundo término, el equipo directivo se había planteado la meta de responder a quien solicitaba su derecho en 30 días, ya fuese en forma favorable o negativa, y que a la persona se le iba a pagar en 60 días. Era un compromiso explícito, en vez de la ambigua —y habitual— respuesta de la burocracia: “lo llamarán”. Se logró cumplir. Las estadísticas oficiales indican que al 92% de las solicitudes de pensiones básicas solidarias de vejez se les ha concedido el beneficio en 30 días.

²⁵ Véanse los capítulos I y II de este texto.

²⁶ La experiencia será extendida a otros servicios públicos.

Por último, se habían propuesto un tiempo de atención no superior a 5 minutos por persona, lo que implicaba una calidad de servicio también inédita en el Estado, muy similar a la que tienen los bancos y las empresas de retail. Junto con la atención presencial hubo también telefónica, que en el primer mes alcanzó a 62.380 consultas.

Ninguna de las aprensiones se materializó, salvo la paralización de los trabajadores del INP, pero esta duró menos de 48 horas.²⁷ La demanda fue la prevista: sobre 5.000 solicitudes diarias en el primer trimestre, los reclamos menores del 0,7% de las solicitudes presentadas (Arenas et al., 2008) y no se desbordó la capacidad de atención instalada, tanto por los preparativos adoptados como porque los decibeles y medios que ocupó la campaña comunicacional habían sido graduados y focalizados cuidadosamente para que no contribuyeran a alimentar las expectativas.

La relación entre usuarios potenciales y concurrentes al beneficio fue casi igual al 100% en las pensiones solidarias de vejez, señala el ex Subsecretario de Previsión Social Mario Ossandón, lo que significa que casi no concurren personas que no tenían derecho al beneficio. A la vez, según los sondeos, la Reforma Previsional logró posicionarse en cuatro meses como una política con mayor aceptación en la opinión pública, superior al Plan Auge y la Reforma Educacional, según los sondeos, agrega.

No hay ninguna política pública durante la Administración Bachelet que "compita con la Reforma Previsional en temas de conocimiento, percepción positiva y cero reclamo. Esta es la única institución pública que no tiene ningún reclamo registrado de arbitrariedad en la toma de decisiones", sostiene Ossandón.

3. LOS CONTENIDOS CENTRALES

La Reforma Previsional, contenida en el texto extenso de la Ley 20.255 —tiene 55.421 palabras— y en decenas de reglamentos, decretos y circulares que se han dictado posteriormente especificando procedimientos y situaciones imprevistas o no detalladas por el legislador, es la mayor transformación que se ha realizado al sistema de capitalización individual desde que comenzó en 1981. Constituye el eslabón principal del sistema de protección social que el Gobierno de la Presidenta Bachelet busca construir, porque "la pensión es una retribución a los años de trabajo de una persona, y el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad". Mediante la incorporación de un pilar solidario para el financiamiento de las pensiones, que solventa el Estado, y el fortalecimiento del pilar contributivo, la Reforma busca asegurar que "las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente", de modo que cuando terminen su vida laboral, no sientan "el temor de no saber con qué ingresos contarán para cubrir sus gastos" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008).

²⁷ Véase al respecto el Capítulo II de este texto.

Para lograrlo, la Reforma Previsional crea un sistema de pensiones solidarias, que descansa en el pilar solidario y cubre a las personas que durante su vida laboral no han logrado ahorrar lo suficiente como para financiar una pensión digna. A la vez, perfecciona el sistema de capitalización individual mediante un conjunto de modernizaciones que estaban pendientes, para estimular mecanismos de competencia en su interior y reducir sus costos, así como lograr mayor transparencia, participación e información a los cotizantes, junto con adaptar su financiamiento a la incorporación del pilar solidario.

La Reforma Previsional parte del reconocimiento que todos los trabajadores "merecen contar con un ingreso que les permita gozar de una vida digna en la vejez", lo que contribuye a la equidad y al crecimiento y posibilita a Chile "cumplir su deber con los que han entregado toda una vida al país: nuestros adultos mayores" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008). Se inserta dentro de la concepción más amplia de la protección social (Recuadro 11).

RECUADRO 11

PROTECCIÓN SOCIAL DE LA CUNA A LA VEJEZ

El concepto sobre el que se erige la Reforma Previsional es el de "protección social".^{a/} Pariente directo de la concepción del estado de bienestar que los países europeos construyeron y de las políticas que impulsaron la reconstrucción de las economías desarrolladas después de la crisis del 29 y de la Segunda Guerra Mundial, más lejanamente de las experiencias de políticas estatales del siglo XIX en favor de las mayorías desposeídas, y que la tradición socialdemócrata ha incorporado como parte de sus propuestas estratégicas, la llamada protección social busca garantizar a todas las personas un conjunto de derechos que garanticen la igualdad de oportunidades. Se trata de derechos a los que se tiene acceso por formar parte de una comunidad determinada, y que el Estado garantiza con sus recursos a aquellos que no pueden acceder por sí mismos.

Su origen se sitúa a comienzos del siglo XX en los países desarrollados, relacionada con el ejercicio de los derechos laborales, en el contexto de la acelerada industrialización y urbanización de ese período. Posteriormente la protección social se hace más compleja al relacionarse con la entrega de prestaciones sociales —monetarias, regulares o esporádicas y asistencia social en especies— para garantizar a la población de menores recursos estándares mínimos de inserción social (Raczynski y Serrano, 2005).

En Chile el concepto surge en el debate de fines de los años noventa,^{b/} ante la constatación de que el modelo de políticas sociales centralizadas, subsidiarias y focalizadas en personas era exitoso en abatir la pobreza, pero estaba siendo ineficaz para reducir la indigencia y mejorar la distribución del ingreso, entre otros factores porque muchos de los beneficiarios estaban situados fuera de la red.

La protección social, en sus claves actuales, cobra vida durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos con las bases conceptuales del Sistema de Protección Social Chile Solidario, que buscó mejorar las

condiciones de vida de 225.000 familias en extrema pobreza, pero se materializa primero en el Programa Puente, que el Fondo de Inversión y Solidaridad Social (FOSIS) amplía a partir de una experiencia piloto en la comuna de La Florida.

Durante la elaboración del programa de Gobierno de Bachelet se articuló el concepto de protección social como una política sistémica integradora de las reformas sociales, algunas de las cuales comenzaron durante la Administración Lagos, y otras en la actual, y que se ha concretado en torno a las leyes que sostienen sus componentes principales. Consiste en un modelo de organización diferente de las políticas sociales para que las redes dirigidas a los más pobres lleguen efectivamente y de manera coherente a sus destinatarios, y que operan en las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad social (infancia, pobreza, salud y previsión).

En la actualidad, el sistema de protección social incluye al Sistema de Protección de la Familia y otros Grupos Vulnerables Chile Solidario, el Sistema de Protección de la Primera Infancia Chile Crece Contigo, las Garantías Explícitas en Salud y Acceso Universal de Garantías Explícitas (GES/AUGE), a las que se agrega en 2008 la Reforma Previsional. De esta forma, la protección social abarca a las personas desde la cuna hasta la vejez, en una suerte de estado de bienestar, a escala latinoamericana.

Para Bachelet, quien aspira a que el suyo sea “el gobierno del cambio social”, como ha señalado, en su Administración se ha avanzado “hacia un Estado que protege a las personas. Hacia una existencia más digna de todos los chilenos. Hacia una política cada vez más ciudadana (...) Es una apuesta política de fondo. Esto es optar por un tipo de sociedad. ‘Que la única noción de patria, sea esta urgencia de decir nosotros’, decía el querido escritor uruguayo Mario Benedetti. Y eso es lo que hacemos. La patria es para todos, incluye a todos y apoya a todos. La patria está con todos en su emprendimiento, en salir adelante, y cuando hay problemas, está ahí para ayudarlos. Al asumir la protección social como deber del Estado y como derecho de los ciudadanos, lo que hacemos es apartarnos de la lógica individualista y asistencialista, y entrar en una lógica de bienestar y democracia que el país nunca debió haber abandonado”. (Bachelet, 2009a).

^{a/} Agradezco los comentarios y aportes de Mauricio Rodríguez, de Alcalá Consultores.

^{b/} El economista Humberto Vega se refirió al “estado social de derechos”.

Como sostuvo el mensaje del proyecto de ley, la Reforma Previsional buscó generar efectos positivos o al menos neutrales para todos los tipos de afiliados. Los principales receptores directos de los beneficios con la Reforma operando en régimen son las personas de la tercera edad y que estén en el 60% más pobre de la población; los inválidos, discapacitados y personas con pensión de sobrevivencia; las mujeres, que se estima recibirán cerca del 60% de las pensiones básicas solidarias, y todas aquellas que se pensionen desde el 1 de julio de 2009 y tengan hijos nacidos vivos; los jóvenes, que serán beneficiados

con medidas que favorecen el empleo y su cotización; y los trabajadores independientes, que tendrán la obligación en el futuro de cotizar, adquiriendo como contrapartida nuevos derechos (Recuadro 12).

El grupo objetivo del principal beneficio de la Reforma Previsional, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, son las personas desde los 65 años de edad, en condición de vulnerabilidad, esto es, aquellas que integran el 60% más pobre de la población chilena, cuando esté operando en régimen (Recuadro 12). El efecto que busca este beneficio, con el que se pone fin a la pensión asistencial, es terminar con la pobreza en la tercera edad, al garantizar a quienes cumplan con los requisitos y no tengan otra pensión, un monto mensual equivalente a \$ 75.000 en régimen, que da un "grado razonable de protección y autonomía económica para el pensionado". El Aporte Previsional Solidario, en cambio, complementa la pensión del beneficiario que cumple con los requisitos de acceso, con un monto decreciente a medida que la pensión es mayor. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008).

Al concentrarse en la tercera edad, inválidos y portadores de discapacidad, mujeres, jóvenes y trabajadores independientes, la Reforma busca aportar a cerrar las brechas de equidad que existen con cada uno de estos grupos de personas. La gran mayoría de los derechos a los que da acceso la Reforma están focalizados en los grupos vulnerables de la población, es decir, tanto aquellos que se encuentran bajo la línea de la pobreza, pero también quienes se encuentran cercanos a esta y pueden ante alguna contingencia que reduzca su ingreso volver a la situación de pobreza.

Con las pensiones básicas y el aporte solidario se eliminó el requisito de los 20 años para jubilar que tenía el sistema de capitalización individual, una antigüedad sin la cual no era posible contar con la garantía estatal. El ex Subsecretario Ossandón considera relevante este cambio, dadas las características del mercado de trabajo chileno, porque permite "a gente que ha hecho pocas imposiciones tener mejor jubilación". Resalta también el aspecto escalonado del beneficio del aporte previsional, "para ir acercándonos a pensiones mínimas mejores", que en el fondo consiste en una "combinación de aporte del Estado con premio al aporte privado".

Por tamaño, el mayor grupo de beneficiarios es el de las mujeres, tanto porque se estima que la mayor parte de las pensiones solidarias recaerán sobre ellas, como por un conjunto de medidas y el bono por hijo (Recuadro 12). La Reforma Previsional tiene un fuerte acento de búsqueda de equidad de género, para contribuir a reducir la brecha desfavorable a las mujeres que se observa entre las pensiones de ambos sexos. La estimación del proyecto de ley fue que el 60% de las personas que accederá a la pensión solidaria serán mujeres.

Esta diferencia es atribuible a varios factores propios del mercado laboral: las mujeres entran en promedio de forma más tardía —y en menor proporción— que los hombres al mercado de trabajo; consiguen empleos con remuneraciones en promedio inferiores a las de los hombres, tanto porque acceden a trabajos de menor calificación, como por la discriminación salarial que las afecta; sus empleos son más precarios, informales y temporales, a menudo sin acceso a prestaciones estatales ni protección; y con frecuencia la división del trabajo reproductivo y doméstico dentro de los hogares las perjudica, aumentando su

tiempo de inactividad laboral, como se señaló. Incide, además, un factor propio del sistema previsional: dado que las mujeres cotizan cinco años menos que los hombres —se pensionan a los 60 años mientras los hombres lo hacen a los 65 años²⁸—, acumulan menos fondos para su retiro y estos tienen menos tiempo para ganar rentabilidad, las pensiones femeninas resultantes son inferiores a las masculinas, incluso en aquellos casos individuales donde haya existido igualdad salarial en el mercado de trabajo. Todos estos factores se traducen en que la brecha de género presente en la vida activa de las mujeres, en lugar de atenuarse durante la etapa del retiro, puede incluso expandirse.

De todos los derechos que garantiza la Reforma Previsional el más universal es el bono por hijo nacido o adoptado. Todas las mujeres que se pensionen a partir del 1 de julio de 2009, independientemente de su condición económica, tendrán este bono al momento de pensionarse. El sentido de una medida de este tipo, que incluye hasta las mujeres de mayores ingresos, es un reconocimiento al papel que la maternidad tiene en la sociedad.

Un aspecto de la Reforma Previsional que todavía no se pone en marcha, y que implicará profundas transformaciones en el mercado de trabajo y de carácter cultural, es la obligatoriedad de cotización para la previsión y salud de los trabajadores independientes. Hasta ahora, sólo cerca del 5% de ellos cotiza (en 2005 fue el 3,9%), lo que implica que al retirarse obtendrán en promedio pensiones muy inferiores a su remuneración siendo activos. La obligatoriedad de cotización significa que quedarán en igualdad de condiciones que los trabajadores dependientes, accediendo a derechos tales como la asignación familiar y al seguro de invalidez y sobrevivencia. Aunque el proceso será gradual e incorpora un período de transición, este cambio probablemente requerirá de campañas y diálogo social para aminorar las tensiones que eventualmente surjan.

Otro ingrediente importante para la marcha de la Reforma Previsional es la educación de los beneficiarios. Para el ex Subsecretario Mario Ossandón, este tema se suele desechar y trasladar al de información, "que no es exactamente lo mismo". Cita como ejemplo el caso del Transantiago, que informó de los nuevos recorridos de buses en televisión, pero como los spots eran breves, no había tiempo para enterarse. "Uno no puede entregar por medio de los medios de comunicación educación ni información, entrega emociones", sostiene. Pero como estas son insuficientes para los procesos de formación, se puso en marcha un programa que buscaba desarrollar la reflexión del consumidor, a fin de que se informara para tomar sus propias decisiones.

Asimismo, la Reforma introdujo un nuevo diseño de institucionalidad pública para el sistema de previsión social, que fuera consistente con los cambios introducidos y se integrara con la protección social. Este se aborda en la siguiente sección.

²⁸ El Ejecutivo descartó incluir en el proyecto de ley de Reforma Previsional la propuesta de la Comisión Marcel de igualar la edad de retiro de hombres y mujeres. Es probable que en el futuro resurjan propuestas para igualar ambos sexos en su edad de retiro.

PRINCIPALES CAMBIOS EN LOS DERECHOS Y EN LA ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO

En julio de 2008 comenzaron a hacerse efectivos los principales derechos y deberes así como los cambios organizativos y de financiamiento que implica la Reforma Previsional, aunque algunos empezarán a concretarse hacia la etapa final de la operación en régimen, en el año 2011 y los últimos sólo serán efectivos en el 2018. A continuación se presenta una enumeración sintética de los principales cambios que establece la Ley 20.255

DERECHOS

★ Pensión Básica Solidaria de Vejez

De \$ 75.000 mensuales a partir de julio de 2009, financiados por el Estado, a la que tienen derecho las personas mayores de 65 años que no cuentan con pensión en algún régimen previsional, y que integran un grupo familiar perteneciente al 50% más pobre de la población desde el 1 de septiembre de 2009 (llegará al 60% más pobre de la población en el año 2011). La Ficha de Protección Social determina durante los primeros dos años de operación de la Reforma si el grupo familiar integra este segmento de la población. Para acceder al derecho es necesario haber residido 20 años en Chile, continuos o discontinuos, desde que se cumplieron 20 años. Además, se debe haber residido en Chile durante 4 de los últimos 5 años anteriores a la petición.

Quienes cumplan los requisitos deben presentarse desde el 1 de julio de 2008 al Instituto de Previsión Social (ex INP). Los beneficiarios de Pensión Asistencial (PASIS) comenzaron a recibir la nueva Pensión Básica Solidaria de Vejez sin efectuar trámites.

Para el caso de las personas que sufrieron el exilio por razones políticas, registradas como tales en la Oficina Nacional del Retorno, se considerará como tiempo de residencia en el país el período que estuvieron en esa condición. Podrán acceder a los beneficios del sistema las personas que tienen pensiones de gracia (Ley 18.056), exonerados (Ley 19.234), pensionados Ley Rettig (Leyes 19.123 y 19.980) y Ley Valech (19.992), restándose el monto de las pensiones percibidas a través de estos mecanismos.

Los beneficiarios de pensión básica solidaria que carezcan de recursos tendrán derecho a asignación por muerte, estarán exentos de la cotización del 7% de salud y el cómputo de residencia en el caso de pensión básica solidaria de vejez registrá desde el nacimiento.

★ Pensión Básica Solidaria de Invalidez

De \$ 75.000 mensuales a partir de julio de 2009, financiados por el Estado a las personas calificadas como inválidas por las Comisiones Médicas de Invalidez, que no tienen pensión en algún régimen previsional, cuyas edades están entre 18 y 65 años y que integran un grupo familiar situado en el 50% más pobre de la población (llegará

al 60% más pobre de la población en el año 2011). Para acceder al derecho es necesario haber residido en Chile por no menos de 5 de los últimos 6 años anteriores a la presentación de la solicitud ante el IPS. La pertenencia a un grupo familiar vulnerable se determina mediante la Ficha de Protección Social.

La Reforma Previsional incorporó, asimismo, otras medidas dirigidas a las personas inválidas o portadoras de discapacidad y/o con necesidades especiales:

- Término de la transitoriedad de la pensión para los pensionados declarados inválidos totales, quienes no deberán someterse a un nuevo proceso de evaluación.
- El afiliado cubierto por el seguro de invalidez y sobrevivencia podrá contar con médico, sin costo, para que lo asesore y acompañe en el proceso de evaluación y calificación de invalidez.
- Se entregará el mismo monto de pensión básica solidaria de invalidez a la persona declarada inválida parcial como total.
- Se establece compatibilidad entre los beneficios del sistema de pensiones solidarias con los ingresos provenientes del trabajo, a fin de que las personas inválidas que lo deseen puedan incorporarse al mercado laboral
- A los menores de 18 años portadores de discapacidad mental se les otorga un subsidio equivalente al monto de la pensión asistencial.

★ Aporte Previsional Solidario de Vejez

Consiste en un aporte monetario mensual variable según los casos y financiado por el Estado, que en régimen incrementará las pensiones inferiores a \$ 255.000 mediante un complemento que aumenta la pensión final. Tienen acceso a este derecho todas las personas con pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia de las AFP e INP, así como aquellas con pensión de sobrevivencia otorgada por la Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Es necesario, asimismo, tener 65 años e integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población con el sistema en régimen, cumplir requisitos de permanencia en el país (se entenderán cumplidos para quienes tengan 20 o más años de cotizaciones en alguno de los sistemas de pensiones del país). La solicitud se debe presentar ante el IPS a partir del 1 de julio de 2008.

★ Aporte Previsional Solidario de Invalidez

Consiste en un aporte monetario mensual variable según los casos y financiado por el Estado, que a partir de julio de 2009 se entrega a todas las personas calificadas como inválidas por las Comisiones Médicas de Invalidez, y que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, tengan una pensión inferior a \$ 75.000. El complemento monetario será por el monto requerido hasta completar una pensión de \$ 75.000.

Para optar es necesario tener entre 18 y 65 años, integrar un grupo familiar del 60% más pobre de la población con el sistema en régimen y acreditar residencia en Chile por no menos de 5 de los

últimos 6 años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud ante el IPS. Al cumplir 65 años de edad, quienes reciben este aporte previsional solidario de invalidez podrán optar al aporte previsional solidario de vejez.

★ **Bono por cada hijo nacido vivo**

Tienen este derecho que entrega el Estado a todas las mujeres, sean pobres o no, por cada hijo nacido vivo, incluyendo los hijos adoptivos. Se trata de un reconocimiento de la sociedad a la maternidad. Consiste en un aporte equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales vigentes en el mes de nacimiento del hijo, que se otorga a los 65 años de edad para incrementar el monto de las pensiones, a todas las mujeres que se pensionen a partir del 1 de julio de 2009.

Al bono se le aplica una tasa equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de los fondos tipo C de las AFP, descontadas las comisiones de administración, por cada mes completo desde el nacimiento del hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad. El monto del bono incrementa la pensión o aporte previsional solidario, según los casos.

★ **División de saldos en caso de divorcio o nulidad**

La Reforma Previsional estableció que en los casos de divorcio o nulidad posteriores al 1 de octubre de 2008, cuando el juez considere que hubo menoscabo económico para uno de los cónyuges, se podrán dividir los fondos que existan en la cuenta de capitalización individual para pensión del otro cónyuge. El monto de compensación no podrá ser superior al 50% de lo acumulado durante la unión matrimonial.

★ **Separación del seguro de invalidez y sobrevivencia entre hombres y mujeres**

El mayor valor del que les correspondería, que en la actualidad pagan las mujeres por concepto de siniestralidad por la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia, se les devolverá depositándolo en la cuenta individual como cotización. Este beneficio de la Reforma Previsional contribuye a mejorar el monto de la pensión de las mujeres.

★ **Nuevos beneficiarios de pensión**

La Reforma Previsional incluye como beneficiarios de pensión de sobrevivencia de la mujer a su cónyuge y al padre de hijos de filiación no matrimonial que viva a sus expensas.

★ **Ingreso mínimo imponible para trabajadoras de casa particular**

El mínimo imponible de las trabajadoras de casa particular no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada. Cuando este derecho opere en régimen, el 1 de marzo de 2011, el mínimo imponible será equivalente al 100% del ingreso mínimo mensual. Esto permitirá aumentar el monto ahorrado en las cuentas individuales y elevar así la pensión.

★ Subsidio a la contratación de trabajadores jóvenes

Se entrega a los empleadores que tienen contratados trabajadores entre 18 y 35 años con ingresos iguales o inferiores a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual, durante las primeras 24 cotizaciones del trabajador, sean seguidas o no. El subsidio es equivalente al 50% de la cotización previsional obligatoria calculada sobre el ingreso mínimo.

★ Subsidio a la cotización de trabajadores jóvenes

Con requisitos similares a los anteriores, se entrega un aporte directo a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven, por el mismo monto anterior.

★ Más cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia

Se iguala para hombres y mujeres en 65 años la edad máxima de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia.

★ Creación del ahorro previsional voluntario colectivo

Los ahorros previsionales de los trabajadores de una empresa podrán ser complementados por sus respectivos empleadores mediante el ahorro previsional voluntario colectivo. En estos planes los trabajadores tendrán derecho de propiedad sobre sus aportes y los que en su beneficio haga el empleador, sujeto a una permanencia mínima del trabajador en la empresa.

★ Creación de la afiliación voluntaria

La Reforma Previsional crea el afiliado voluntario para que puedan cotizar en una cuenta de capitalización individual en una AFP personas que no realizan actividades remuneradas, accediendo a la cobertura previsional. El sistema permite que un tercero cotice por el afiliado voluntario. Para tener cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia es necesario haber cotizado al menos el mes anterior al siniestro. La cotización debe ser al menos por el ingreso mínimo.

★ Bonificación por ahorro previsional voluntario

Al momento de pensionarse, la Reforma Previsional bonificará a los trabajadores que tengan ahorro previsional voluntario (APV) o ahorro previsional voluntario colectivo (APVC) y destinen todo o parte de estos saldos adelantar o incrementar su pensión. La bonificación será equivalente al 15% de lo ahorrado y no podrá ser superior a seis unidades tributarias mensuales en cada año. Este instrumento es el llamado "ahorro previsional voluntario para la clase media" y está dirigido a personas con remuneraciones entre \$ 400.000 y \$ 1,4 millones mensuales.

★ Nuevos derechos para trabajadores independientes

La Reforma Previsional establece la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes, con lo que tendrán acceso al seguro de invalidez y sobrevivencia, derecho a percibir asignación por sus cargas familiares, afiliarse a las Cajas de Compensación y al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley 16.744). Esto se implementará de forma paulatina hasta que del 1 de enero de 2015 en adelante será obligatorio para los trabajadores

independientes cotizar la totalidad de su renta imponible, y desde el 1 de enero de 2018, la cotización del 7% para salud. Esto significa igualar los derechos de trabajadores independientes y dependientes.

ORGANIZACIÓN

★ **Financiamiento patronal de la comisión variable para el seguro de invalidez y sobrevivencia**

A partir del 1 de julio de 2009, la parte de la comisión variable (cotización adicional) destinada al financiamiento del seguro de invalidez y sobrevivencia será de cargo del empleador. Estarán exentos de este pago los empleadores de trabajadores jóvenes que perciban subsidio previsional.

★ **Eliminación de la comisión fija de las AFP**

Se elimina la comisión fija de los cobros que hacen las AFP por la administración de los fondos previsionales. Esta reforma significa un aumento del ahorro previsional y, por tanto, de la pensión. Además, facilita que los afiliados comparen las comisiones que cobran las AFP.

★ **Licitación de cartera**

Se licitará la administración de las cuentas de capitalización individual en las AFP de los nuevos trabajadores que ingresen al mercado laboral. La licitación se adjudicará a aquella AFP que ofrezca la menor comisión por depósitos de cotizaciones, en la cual los trabajadores nuevos deberán permanecer por hasta 24 meses. La AFP deberá hacer extensiva esta comisión al resto de sus afiliados. La iniciativa apunta a estimular la competencia del sistema y a resguardar el interés patrimonial de los afiliados.

★ **Subcontratación y filiales de compañías de seguros**

Para promover la creación de nuevas AFP, reducir los costos de administración y aumentar la competencia en el sistema, se establecen medidas que autorizan la creación de AFP como filiales de compañías de seguros y se permite la subcontratación de algunos de los servicios que prestan las administradoras –como la atención al público y la administración de cuentas y de fondos –, entre otras medidas.

★ **Ampliación de alternativas de inversión de las AFP**

Con el objetivo que las AFP puedan elevar la rentabilidad de los fondos y así ofrecer mejores pensiones a sus afiliados, la Reforma Previsional amplió las oportunidades de inversión de las administradoras. Un punto porcentual de mayor rentabilidad en la vida laboral puede significar un aumento de hasta 20% en el monto de la pensión, según el Ministerio del Trabajo. Entre las medidas resaltan la flexibilización de la estructura de límites de las inversiones; aumenta gradualmente el límite a la inversión en el exterior; entrega de mayor responsabilidad a las AFP en la gestión de las inversiones; autorización para que la medición del riesgo se pueda basar en parámetros estadísticos y financieros.

★ Creación del Consejo Técnico de Inversiones

Este nuevo organismo, de carácter independiente, integrado por especialistas en el tema, de distintos sectores, se pronuncia y formula propuestas sobre las inversiones de los fondos de pensiones. Tuvo su primera sesión el 20 de junio de 2008.

★ Más transparencia en la industria

Se establecen medidas que aumentan la transparencia e información del sistema, como restricciones relativas a conflictos de interés y ventas atadas, normas sobre gobiernos corporativos para las AFP y las sociedades donde se invierten los fondos.

★ Creación de Comisión de Usuarios

Se crea una comisión de usuarios, integrada por representantes de los pensionados, trabajadores, instituciones públicas, entidades privadas del sistema y un académico, que la presidirá, en la que se recogerán las evaluaciones que estos realicen del sistema de pensiones.

★ Creación del Fondo de Educación Previsional

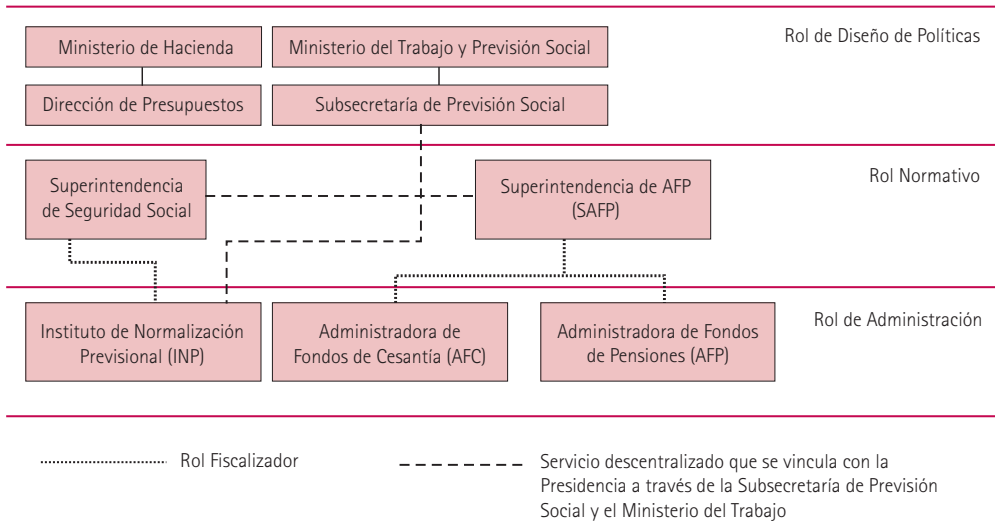
La Reforma Previsional crea un Fondo para la Educación Previsional, que financiará iniciativas de la sociedad civil y de organizaciones sociales que propongan acciones orientadas a fomentar la educación y cultura previsional.

Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2008); Ley 20.255.

4. CAMBIOS INSTITUCIONALES

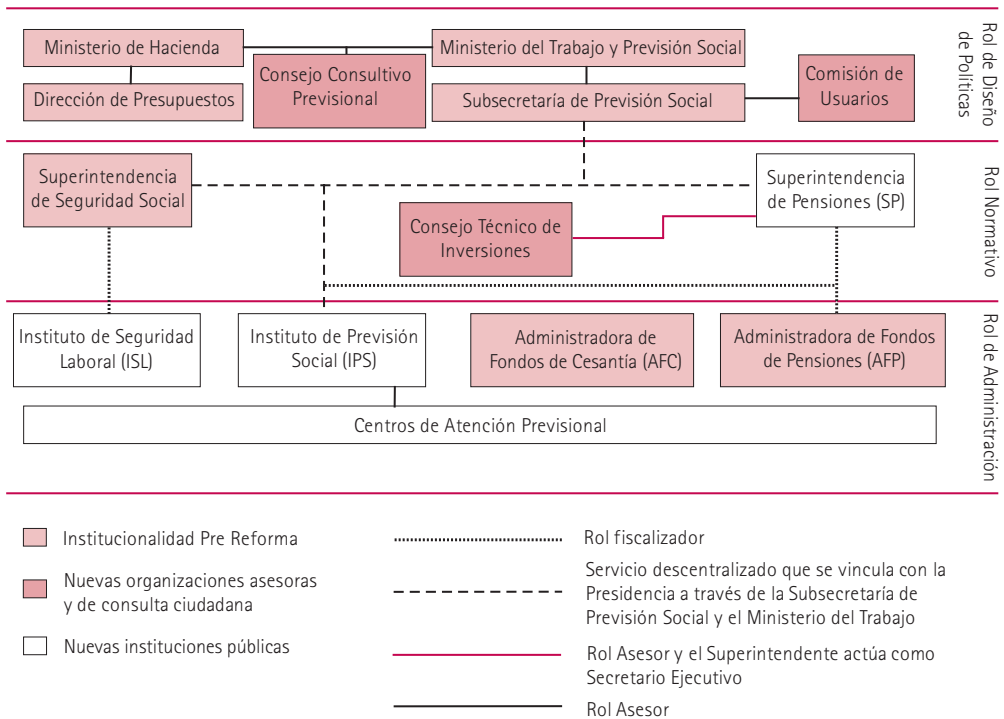
La nueva institucionalidad del sistema previsional chileno (Gráfico 8) que construyó la Reforma hizo consistente un sistema erguido sobre tres pilares e integrándolos: uno contributivo y obligatorio, otro voluntario y un tercero solidario. La supervisión, planificación y conducción del sistema en su conjunto quedó en manos de la Subsecretaría de Previsión Social, cuyas capacidades fortaleció la Reforma, como ya se describió. Esta presta asistencia técnica y administrativa a la Comisión de Usuarios (Recuadro 13) y administra el Fondo para la Educación Previsional (Recuadro 14), dos nuevas instituciones.

Gráfico 7: Institucionalidad pública previa a la Reforma Previsional



Fuente: Dirección de Presupuestos (2008).

Gráfico 8: Nueva institucionalidad pública del sistema de pensiones



Fuente: Dirección de Presupuestos (2008).

PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS USUARIOS

Con el fin de generar una instancia de participación y educación de los usuarios del sistema de pensiones, la Reforma creó la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, en la que tienen asiento todos los actores y pueden formular planteamientos a las autoridades. Si bien se trata de una nueva institución, existía un antecedente previo, formado en 2001, la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

Publicado en el “Diario Oficial” el 31 de julio de 2008, el reglamento de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones establece que sus objetivos serán informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector sobre la evaluación que los organismos representados formulen del funcionamiento del sistema de pensiones, reunirse periódicamente con organizaciones de empleadores y proponer estrategias de educación y difusión.

La Comisión tiene cinco integrantes: un representante de los trabajadores (Arturo Martínez, presidente de la CUT); otro de los pensionados (Misael Rivera, representante de la Asociación de Jubilados, Pensionados y Montepiados); un representante de las instituciones públicas (Alma Paulina Quezada, del IPS); otro de las entidades privadas del sistema de pensiones (Francisco Margozzini, de la Asociación de AFP); y un académico, que la preside, Hugo Cifuentes, delegado de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), designado por la Presidenta de la República.

Duran tres años en el cargo, pueden ser designados sólo por otro período más, cada uno tiene un alterno que lo puede reemplazar. Reciben una dieta de 6 UF por cada reunión, con un máximo de 12 UF mensuales. Un funcionario de la Subsecretaría de Previsión Social actúa de secretario, entidad que además entrega apoyo administrativo.

Al constituirse la Comisión de Usuarios, Cifuentes resaltó que la ley de Reforma Previsional abre en la seguridad social “un espacio donde los administradores de los fondos de pensiones, el Instituto de Previsión Social y los usuarios, entendidos como los trabajadores y los pensionados a través de sus organizaciones más representativas, puedan hacer ver su parecer respecto de cómo está funcionando el sistema”.

En las primeras reuniones de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones en 2009 han definido formas de funcionamiento, solicitado más información sobre el bono por hijo nacido vivo, ha habido críticas a cómo los medios de comunicación informan sobre este bono y expuso la Superintendente de Pensiones, Solange Berstein, respecto de este beneficio.

Fuente: <http://www.resetpixel.com/CU/>
<http://www.subprevisionsocial.cl/>

En el aspecto normativo unificó en la nueva Superintendencia de Pensiones, heredera de la Superintendencia de AFP, la regulación de los tres pilares. Con el apoyo de este organismo se creó el nuevo Consejo Técnico de Inversiones (Recuadro 15). La administración del sistema quedó en manos del nuevo Instituto de Previsión Social, que conservó además gran parte de las funciones y atribuciones que tenía antes el INP. También se creó el Instituto de Seguridad Laboral, que quedó con las funciones asociadas a la Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que antes desempeñaba el INP (Recuadro 16).

RECUADRO 14

UN FONDO PARA INCENTIVAR LA CULTURA PREVISIONAL

Otra de las instituciones nuevas de la Reforma Previsional es el Fondo para la Educación Previsional (FEP), que administra la Subsecretaría de Previsión Social, para apoyar proyectos, programas, actividades, medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.

Al observar los resultados de la Encuesta de Protección Social del año 2006 se comprende la necesidad de impartir educación previsional: el 77% de los afiliados al sistema no sabe cómo se calcula su pensión; 90% desconoce los tipos de pensiones existentes; 60,3% desconoce qué porcentaje de su remuneración imponible le descuenta la AFP por administrar sus fondos previsionales.

El primer concurso contempló \$ 1.393 millones, 78% de los cuales se destinaron a iniciativas con impacto en regiones, por sobre el 60% estipulado. El lema de la iniciativa fue “Promoviendo el diálogo por la previsión social”. Los recursos permitieron atender a 34 de los 247 proyectos que postularon.

Integran el Comité de selección el presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, un representante de la Subsecretaría de Previsión Social, otro de la Superintendencia de Pensiones y un cuarto del Instituto de Previsión Social (IPS).

Durante el lanzamiento de esta iniciativa, en diciembre de 2008, la Ministra del Trabajo Claudia Serrano resaltó la importancia de que los ciudadanos conozcan mejor el sistema previsional. Desconocer algunos de sus instrumentos “significa desperdiciar la posibilidad de contar con una mejor pensión a futuro”, señaló Serrano. El objetivo de este fondo, agregó, “es revertir la baja cultura previsional de la ciudadanía”.

El Fondo para la Educación Previsional constituye, asimismo, una herramienta que abre espacios para la colaboración entre instituciones de la sociedad civil. A los recursos pueden postular personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, con y sin fines de lucro.

En julio de 2009, durante la ceremonia de reconocimiento a los proyectos que ganaron el primer concurso, el Subsecretario de Previsión Social, Claudio Reyes, sostuvo que el amplio espectro de organizaciones sociales, empresarios y trabajadores que participó, unidos en torno a la difusión de un derecho ciudadano, “son el reflejo del Chile que queremos, del Chile de los grandes acuerdos”, como el que dio vida a la Reforma Previsional.

Resultaron seleccionadas iniciativas como la campaña de educación previsional “Cuida tu chanchito”, del Sindicato de Salud de la Universidad Católica, “Pescadores artesanales cuidan su futuro”, de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales, “Unidad de Educación y Difusión Previsional para Trabajadoras de Casas Particulares”, de la Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular, y el “Humor como lenguaje para promover la cultura previsional en los trabajadores y la comunidad del sector industrial minero del norte de Chile”, entre otras, con montos variables del fondo para desarrollar estos proyectos.

La OIT está entregando apoyo a esta iniciativa mediante capacitación a formadores del FEP, esto es, a los monitores que tiene cada proyecto ganador, y cuyo apropiado desempeño resulta fundamental para su término exitoso. Asimismo, y en forma paralela se encuentra brindando su apoyo a los proyectos ganadores del Concurso FEP presentados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), respectivamente, las mayores organizaciones sindical y empresarial del país (véase Capítulo VI).

Fuente: www.subprevisionsocial.cl

★ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

Este organismo asumió el 1 de julio de 2008 el rol integrador de los tres pilares de la Reforma Previsional, contributivo, voluntario y solidario, multiplicando las funciones y atribuciones que tenía cuando sólo era Superintendencia de AFP. Su tarea actual como Superintendencia de Pensiones es la regulación del sistema en su conjunto, incluyendo la pensión básica solidaria, el aporte previsional solidario, las pensiones contributivas tanto en las AFP como en las ex cajas de previsión social y el tramo voluntario que las completa.

“La Reforma Previsional fue integral”, explica la Superintendente de Pensiones Solange Berstein, en el sentido de que “integra todos los sistemas y tiene cambios fundamentales en cada uno de ellos”. La misión de este organismo durante 2008 fue “dictar una serie de normas para regular el funcionamiento de este sistema en las más distintas y diversas materias”, agrega.

El cambio fue mucho más que sólo de nombre en esta Superintendencia. Para abordar las nuevas tareas debieron aumentar su planta de 152 funcionarios en 30%, incluyendo 21 que se traspasaron de la Superintendencia de Seguridad Social, 20 que emigraron desde el INP y se crearon seis cargos adicionales. También requirieron de más espacio: la Superintendencia emigrará próximamente a nuevas oficinas más amplias en el centro de la capital, elevando los metros cuadrados por funcionario.

“En términos de cambio institucional tuvimos que hacernos cargo de una serie de materias nuevas, lo que requirió aumento de personal, cambio físico, en la estructura de la organización y de presupuesto”, sostiene Berstein. El organigrama nuevo incorpora dos intendencias —supervisión, y regulación y desarrollo que antes no existían— e incluye ocho divisiones en contraste con las cinco anteriores.

Para enfrentar la Reforma, "el primer objetivo fue sacar todo lo que llama la regulación complementaria [porque] una ley por sí sola no resulta operativa, hay que aterrizar y normar una serie de ámbitos", dice Berstein. Cada cambio legal altera normas anteriores que deben ser adecuadas o es necesario generar otras nuevas, y como una ley no se pone en todos los casos, sino que fija una regla general, estos deben ser examinados y normados. Además de los grandes temas —inversiones, nuevos productos— venían otros temas que resuelven los problemas de la gente. A la Reforma también "se le llama el proyecto de las pequeñas cosas", sostiene la Superintendente. Son soluciones a problemas acumulados en los 26 años del sistema, que fueron identificados y se cambió la normativa en la ley pero era necesario hacerse cargo de la regulación secundaria.

Por ejemplo, en el caso de un estudiante de 18 años que rinde la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y obtiene un mal resultado, quedando sin matrícula, y fallece su padre, no tenía derecho a pensión de sobrevivencia. Como él no se encontraba estudiando cuando fallece su padre, no tenía derecho al beneficio. "Bueno, esto ahora cambió. Si este joven comienza a estudiar siendo menor de 24 años genera pensión de sobrevivencia aún cuando sea posterior al fallecimiento de su padre. Cosas tan simples como ésta, que quizá sean cinco casos, pero son cinco casos dolorosos en el momento que ocurren", relata Berstein.

Así como ésta, hay otras modificaciones, por ejemplo en materia de invalidez. "El mismo jovencito de 18 años trabaja una Navidad y cotiza. ¡Obvio, trabajar, cotizar, eso está bien! Bueno para él, no. Eso antes lo perjudicaba. ¿Por qué? Porque si cotizaba y se afiliaba al sistema, después estudiaba dos o tres años y sufría un accidente, se le empieza a considerar su remuneración promedio para determinar el monto de su pensión de invalidez, que es un 70% del promedio de los últimos diez años o desde el momento en que se incorporó al sistema (...). Se afilió y después tiene tres años con remuneración cero, el promedio es bajísimo. Ahora esto también se arregló", cuenta Berstein. Otro caso de esta índole es que "si la mujer fallecía no generaba pensión de viudez y ahora sí genera pensión al cónyuge, aunque éste no sea inválido", agrega.

Solange Berstein compara el esfuerzo de construir esta regulación secundaria al de construcción de la Superintendencia. "Se emitieron más de 50 normas y hay otras pendientes todavía, cambios de reglamentos en que se apoyó a los ministerios del Trabajo y de Hacienda. Nuestra meta era cumplir en tiempo y en forma". La política de este organismo de publicar sus normas en la página Web para recibir comentarios requiere de un esfuerzo adicional "porque primero hay que tenerlas antes del vencimiento del plazo, calcular el tiempo de las consultas, responderlas y acogerlas o no", y después se requiere un plazo para su aplicación. "Una cosa es emitir la norma y otra lograr operar y para eso hay que tener cambios en el sistema informático, cambios de procedimientos operativos que deben adecuarse". El resultado es que "estábamos todos muy apretados y se requería un esfuerzo enorme de todos y cada uno de los funcionarios".

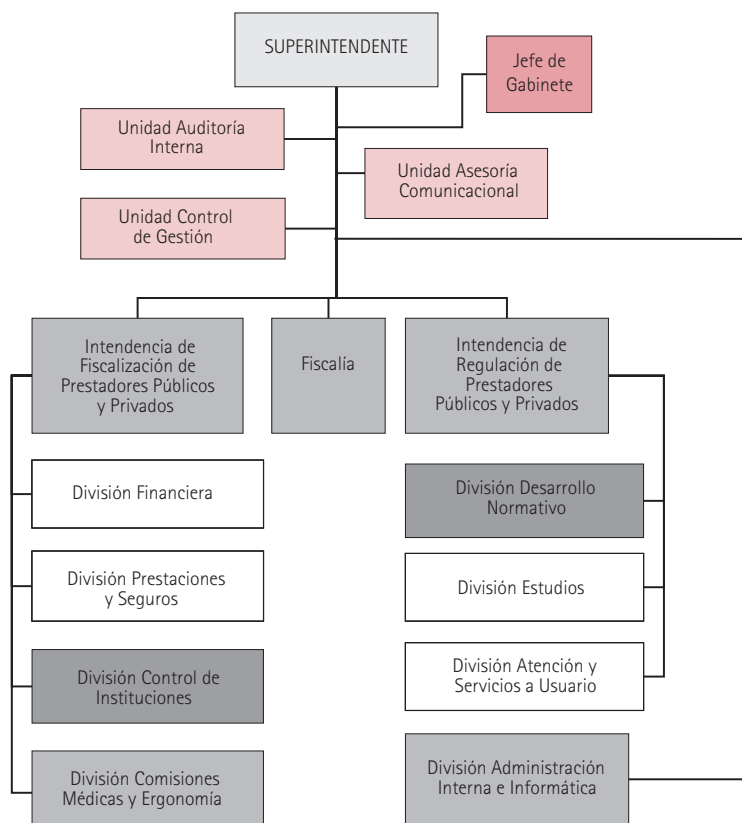
Sostiene Berstein que la industria "participó activamente, con entusiasmo" en todas las etapas de la Reforma Previsional. En el fondo, "lo vieron como una oportunidad de validación del sistema. Recordemos que este es un sistema [de capitalización individual] que existió por 26 años, pero impuesto en un sistema distinto al que tenemos hoy, y por lo

tanto la validación por parte de la población pasaba también por esta reforma a los ojos de la industria", argumenta.

La labor de fiscalizar a otro organismo público, al Instituto de Previsión Social (ex INP), fue inicialmente compleja. Desde la Superintendencia, admite Berstein, "había bastante desconocimiento de cómo funcionaba el INP, porque era un sistema completo que nosotros no supervisábamos, o sea existían como compartimentos". Como fortuitamente dentro de la Superintendencia había muchos ex funcionarios del INP, desde bastante antes de la Reforma, la adaptación fue rápida. Pero además, el IPS ya no da "sus prestaciones en forma aislada, por sí solo, sino que tiene que coordinarse tanto con las administradoras de fondos de pensiones como con las compañías de seguros. Y ahí nuestro rol en términos de regulador y fiscalizador es absolutamente fundamental. Las normas tienen que considerar las opiniones de todas estas entidades y coordinar y engranar que todo este sistema funcione, de tal manera que cada uno en sus competencias, clase y capacidad logre gestionar de la manera más adecuada posible el otorgamiento de los beneficios", sostiene.

También complicaba las cosas que el INP y las AFP eran antiguamente competidoras en cierto sentido, al menos de imagen. "Sin embargo, se logró. Y se logró porque hubo una buena disposición tanto de las AFP como del INP", concluye Berstein.

Gráfico 9. Organigrama de la Superintendencia de Pensiones



Fuente: Superintendencia de Pensiones (www.spensiones.cl).

UN ORGANISMO PARA FORTALECER LA REGULACIÓN DE LAS INVERSIONES

Con una composición que reúne a representantes del Ejecutivo, del Consejo del Banco Central, de la industria de las AFP y dos personas provenientes del mundo académico, el Consejo Técnico de Inversiones tiene la misión de pronunciarse, realizar informes y propuestas sobre las inversiones que hacen los fondos de pensiones, en busca de una adecuada rentabilidad y seguridad para estos.

Presidido por Álvaro Clarke, ex Superintendente de Valores y Seguros, ex Subsecretario de Hacienda y ex integrante de la Comisión Marcel, con la vicepresidencia de Martín Costabal (ex Director de Presupuestos y ex Ministro de Hacienda) e integrado por Guillermo Le Fort (segundo vicepresidente), Eduardo Walker y Raphael Bergoeing, el Consejo se reunió en 16 oportunidades en 2008, desde su primera sesión el 20 de junio de ese año.

Como entidad independiente, el Consejo Técnico de Inversiones busca “contribuir al fortalecimiento de la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones a través de una entidad calificada e independiente”, afirma Clarke en la Memoria Anual 2008 de este organismo.

Tras acordar su reglamento interno y analizar diversos instrumentos de inversión, el Consejo entregó un informe favorable al Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones, que comenzó en octubre de 2008. Los efectos de la crisis internacional ocuparon el trabajo de este Consejo, que en una sesión extraordinaria determinaron una modificación a este Régimen de Inversión, para ampliar el plazo de regularización de excesos y déficit de cobertura de riesgo. Asimismo, los gerentes de inversiones de las AFP acudieron a exponer invitados por el Consejo.

El Consejo se pronunció también sobre los criterios de autonomía de los directores de las AFP y los que se requieren para integrar el registro público en el que deben inscribirse los candidatos a ser director en las sociedades en que los fondos de pensiones y los fondos de cesantía tienen inversiones.

El reglamento establece que los miembros del Consejo deben inhabilitarse cuando en la sesión respectiva se tratan asuntos en los que pueden tener interés o los involucran.

Los integrantes reciben una dieta de 17 unidades tributarias mensuales (UTM) por cada sesión a la que asistan, con un máximo de 34 UTM por mes. Durante 2008, en total, los miembros del Consejo recibieron dietas por 1.275 UF.

Fuente: Consejo Técnico de Inversiones (2009) y www.spensiones.cl

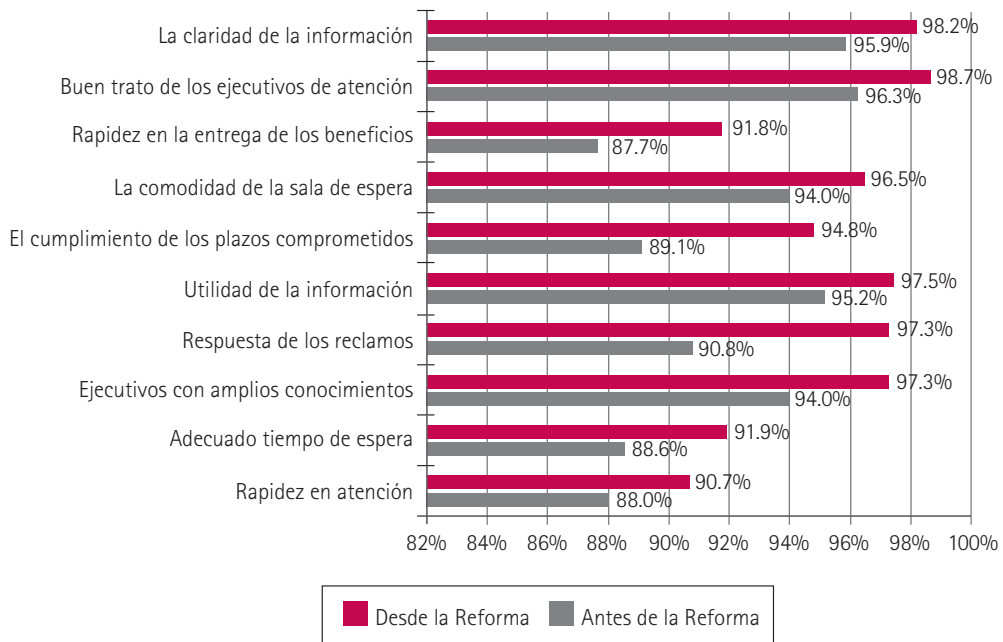
★ EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

Creado por la Reforma Previsional como un servicio público descentralizado, y en consecuencia con personalidad jurídica y patrimonio propio, el Instituto de Previsión Social (IPS) asumió la misión de ser el organismo administrador del sistema de pensiones solidarias, de bonificaciones por hijo, subsidio previsional a los trabajadores jóvenes, pago de asignaciones familiares a los trabajadores independientes, así como de los regímenes previsionales y beneficios que con anterioridad administraba el Instituto de Normalización Previsional (INP).²⁹ En la práctica, esto significó que conservó todas las funciones que tenía el INP, excepto aquellas relacionadas con la Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que fueron transferidas al nuevo Instituto de Seguridad Laboral, ISL (Recuadro 16). La Ley 20.255, de Reforma Previsional, establece que el IPS es para todos los efectos "sucesor y continuador legal" del INP, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones. Otra misión que le asignó la Reforma fue la formación de una red nacional de Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI), con elevados estándares de atención a los usuarios.

Elegido mediante el proceso de Alta Dirección Pública —fue el primer funcionario designado por este sistema en la Administración Bachelet—, durante el proceso de la Reforma, el ingeniero comercial Rafael del Campo, con experiencia en entidades públicas y empresas privadas, encabezó hasta 2009 el INP, transformado en IPS en 2008. La institución, donde convive no siempre armoniosamente la cultura de los trabajadores de las ex cajas previsionales, es la mayor del sector previsional chileno. Con poco más de 3.000 trabajadores el INP realizaba en 2008 cerca de 25 millones de atenciones anuales a más de un millón de pensionados y cotizantes activos a través de 141 centros propios y 100 puntos urbanos y 1.400 rurales mediante convenios, ubicados en las 15 regiones del país y es la institución que tiene más interacción con la población adulta mayor y con mayor capilaridad por su amplia distribución territorial. El 84% de sus usuarios declaró ese año estar satisfecho con la atención recibida en las plataformas del organismo, según sondeos que este encargó (INP, 2008).

²⁹ Creado el 18 de noviembre de 1980 con motivo del inicio del sistema de capitalización individual, el INP cumplió la función de regular los fondos estatales para suplementar el déficit que esta reforma generó. Posteriormente, en 1982 se integraron al INP las dos mayores cajas previsionales del sistema de reparto (Caja de Previsión de Empleados Particulares y el Servicio de Seguro Social) y en 1988 se integraron las restantes cajas.

Gráfico 10. Usuarios del INP: Percepción de atención, noviembre 2008



Fuente: INP y CCI (2008).

Relata Del Campo que su gestión contribuyó a introducir o fortalecer prácticas tales como la transparencia, probidad, ingreso por concurso y con descripción del perfil de requisitos asociados a competencias, entre otras políticas. Hacia el 2006, el INP tenía sistemas que, si bien antiguos, "eran motores bien carburados y que funcionaban parejito", afirma. La participación del INP en el proyecto de ley "fue muy secundaria", reconoce Del Campo y recuerda declaraciones del Consejo de Ministros respecto de que no se iba a tocar el antiguo sistema. El mensaje implícito era que el INP "tiene su pega y se va a quedar con su pega", sostiene.

Al constatar que el proyecto de Reforma Previsional incluyó el término del INP y el traspaso de sus funciones a los nuevos IPS e ISL, Del Campo estableció que para cumplir estas tareas existía una brecha que debía salvarse en seis meses. Para cerrarla, el INP definió un total de diez proyectos a cumplir en ese periodo.

El primer proyecto era "hacer el cambio desde este INP que está destinado a morir a un IPS destinado a administrar el pilar solidario de la Reforma". Diseñaron un proceso participativo amplio, en el que participaron los directores regionales, provinciales y nacionales del Instituto, donde se pusieron de acuerdo en que la Reforma Previsional era una oportunidad "para salir de este karma de que el INP nació para morir",³⁰ y después efectuaron decenas

³⁰ Sin la Reforma Previsional, el INP estaba sentenciado a terminar como institución cuando falleciera el último de los jubilados y montepiados de las ex cajas de previsión.

de talleres internos para cambiar la percepción "desde el mundo del temor al mundo de la oportunidad". Este cambio cultural era muy complejo en una organización donde "el 85% de las personas trabaja con renovación anual de contrato", sostiene Del Canto y en la que coexisten las prácticas heredadas desde las antiguas ex cajas de previsión. La incorporación de las ex cajas en el INP en los años ochenta "fusionó las cajas pero no fusionó los procesos ni fusionó la mirada del cliente, generó puras *cajitas* al interior de la organización (...) yo diría que fue una política el mantener esta lógica de los estancos porque ayudaba también al control interno", sostiene el ex Director del IPS.

Considera Del Campo que este cambio cultural se pudo realizar, entre otros aspectos, porque en administraciones anteriores en los años noventa se había generado el lema de "personas al servicio de personas", que refleja una cultura del servicio y calidez en la atención. Por ejemplo, menciona, en el INP los funcionarios que trabajan con personas portadoras de discapacidad se dirigen a ellas y no al acompañante, incluso si se trata de alguien con una limitación mental. "Nuestra obligación es interactuar con él hasta donde podamos", dice.

Al segundo proyecto clave lo bautizaron como el "Historial Previsional Electrónico" y consistió en traspasar la información desde las carpetas a archivos computacionales. Para lograr hacerlo en los plazos previstos debieron renegociar contratos con el proveedor, la empresa Synapsis. La negociación, sostiene Del Campo, fue "muy dura" y la estrategia adoptada fue que en lugar de "reventar al proveedor" acordar que éste aceptara se le pagara por el servicio prestado y no según el contrato, donde se acordaba pagar independientemente del grado de avance, y a la vez el INP aceptaba que era de su responsabilidad disponer de un buen diseño. Así, ambas partes convenían en trabajar como equipo con la nueva metodología Core-Agil en reemplazo de antiguos sistemas para traspasar la información. El resultado fue que en vez de que un funcionario deba ir a buscar una carpeta con información de un afiliado entre cientos de miles de ellas, para encontrar los datos basta con pedirlos desde el teclado de un computador a una base de datos, que los facilita, y si persisten las dudas, solicitar las imágenes de la información.

El tercer proyecto fue bautizado como la "Concesión Desconcentrada", para que si, por ejemplo, alguien hacía un trámite para solicitar pensión en Ancud, fuera la oficina de esa ciudad la que se lo concediera, sin necesidad de que la petición tuviera que ser enviada a la oficina central para que allí se resolviera y enviara de regreso. Lo anterior se combinó con la modalidad ya descrita de atención de "cero papel". Esta transformación de la forma de operar permitió que en el segundo semestre de 2008 se tramitaran 140.000 solicitudes en vez de las 24.000 que se recibían con anterioridad en el mismo período, con un porcentaje de error cercano al 1% de la nómina, afirma el ex Director del IPS.

El cuarto proyecto era de interoperabilidad para poder conectarse con otras instituciones, algo fundamental para la Reforma. "Hoy [fines de 2008] estamos *conversando* [intercambiando información en línea] con otras 34 organizaciones".

La quinta iniciativa fue lograr un ciento por ciento de recaudación electrónica, lo que evita fraudes por parte de los empleadores. Otros de los proyectos modernizadores del INP consistieron en transitar organizacionalmente a un modelo de atención "centrada en los clientes y no en los papeles", afirma Del Campo, fusionar los canales de atención presenciales

y no presenciales, efectuar pagos desconcentrados para que los usuarios pudieran optar a recibir su cheque en el lugar donde residieran, cambiando la localización inicial; utilizar una plataforma tecnológica interna en lugar de una externa; y hacer gestión comunicacional interna y externa.

Reconoce Del Campo que a pesar de su certidumbre de que el INP era la única institución capaz de pagar a nivel nacional los beneficios de la Reforma, "no todos nos creían. Más bien había gente que nos desconocía y que tenía una desconfianza parida en el Instituto por malas experiencias muy cercanas y muy personales, de que su padre había hecho un trámite, que había exonerados con cinco años pendientes, pero lo que no se apreciaba era la imagen del motorcito funcionando a régimen todos los días. Las pensiones se pagan y se pagan bien [con una] regularidad del 99,99%". Por esta razón, sostiene, confiaba en que el INP podía pagar, aunque otros creían que los bancos o la Tesorería General de la República eran instituciones más adecuadas. A diario, plantea Del Campo, el INP realiza entre 150.000 y 200.000 pagos en 1.700 puntos, incluyendo 1.400 rutas rurales. "Llegamos en avioneta, en barco, somos la fuente de ingresos de muchas comunidades pequeñas (...) no llegamos todos los meses a todos los lugares, pero sí llegamos cada tres meses a todos los lugares". Y al menos una vez al año los funcionarios ven a la persona directamente en cualquier lugar de Chile.

"Hubo conversaciones muy duras" en que el equipo de Hacienda se fue convenciendo de que el INP era la mejor alternativa, hasta que se tomó la decisión política final que favoreció al Instituto, explica Del Campo. En marzo de 2008 "la opción era un proveedor externo" para los pagos. "Esa pelea la dimos muy fuerte y muy cercanos al Subsecretario [Ossandón]". El ex Director del INP cree que finalmente se impuso en el Gobierno el realismo de optar por una institución con experiencia, más que el lobby. "Cuando alguien hablaba desde la ignorancia operacional, por autoridad que fuera, le hacíamos ver que con guitarra era distinto. Planteamos una imagen de otra política pública, el Transantiago, [con] el chofer del Transantiago mirando para atrás a los pasajeros y diciéndoles: '¿Por dónde tenemos que ir?' Eso no iba a suceder en el INP porque nosotros habíamos construido los paraderos, teníamos las calles, las micros y choferes preparados", argumenta el ex Director del IPS.

Con la Reforma Previsional, 2.750 trabajadores del INP quedaron en el IPS, 450 en el ISL y 24 emigraron a otras instituciones. Tras la salida de Del Campo del IPS en 2009, asumió en su reemplazo la ingeniera comercial y máster en Dirección y Sistemas de Seguridad, Labibe Yumha, nombrada por la Presidenta Bachelet de una nómina elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública, y que fue Secretaria Técnica de la Comisión Marcel, como se señaló con anterioridad.³¹

³¹ Al respecto hubo versiones encontradas. La Ministra del Trabajo y Previsión Social Claudia Serrano envió el 29 de enero de 2009 una carta al diario electrónico El Mostrador sosteniendo que Rafael del Campo iba a culminar su gestión con fecha 17 de abril de ese año, de acuerdo con los términos de la duración del cargo de alto directivo público, fijada por ley en tres años, y que además las normas de la Reforma Previsional alteraban la duración de los cargos de las jefaturas de las instituciones que debía administrar en régimen la Ley 20.255. La carta también hacía presente que la gestión de Del Campo ha tenido una "evaluación de excelencia", desmintiendo así que la razón de la renuncia fueran "supuestos errores en el otorgamiento de pensiones a familiares de desaparecidos", como había informado El Mostrador ese día. Otros medios habían también informado en el mismo sentido que este diario electrónico.

En julio de 2009, el IPS fue una de las cinco instituciones estatales –junto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Tesorería General de la República, Servicio de Impuestos Internos y el Servicio de Registro Civil e Identificación– que se incorporó a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado para intercambiar información en línea, en una iniciativa pionera en América Latina, que apoya la simplificación de 37 trámites, entre ellos el bono por hijo, el subsidio para el trabajador joven, el aporte previsional solidario y la pensión básica solidaria.

En el IPS ha predominado el enfoque de que es el Estado quien debe concentrar esfuerzos para entregar un beneficio si una persona cumple con los requisitos, y no a la inversa, en que la persona debe probarlo cumpliendo una sucesión de trámites, plantea Yumha. De este modo, en 2009, año en que hubo dos nuevas etapas de la Reforma Previsional, un mes antes del inicio de cada una "ya sabíamos quiénes eran las personas que tendrían derecho a un beneficio", sostiene.³²

Dos factores hicieron posible que esto se lograra: gestión eficiente de información a los beneficiarios y que la mayoría de los canales de atención fueran presenciales. "Dado que teníamos la información y conocíamos los canales de contacto con la gente, pudimos llegar a ellos de manera eficiente para que sus nuevos beneficios se hicieran realidad", agrega Yumha.

En el IPS se han propuesto extender en el corto plazo a todas las áreas de la institución la orientación de centrarse en el cliente que adoptaron en la Reforma Previsional, dado que existe una asimetría respecto de los servicios que reciben otros grupos de usuarios. El modelo tecnológico y de servicios se aplicará a los cotizantes del antiguo sistema de reparto.

La visión a futuro de la organización es ser un instituto de previsión destacado en la región, para traspasar y extender esta experiencia con la Reforma Previsional.

³² Respuestas a preguntas del autor en octubre de 2009. Todas las citas de Labibe Yumha corresponden a estas respuestas.

EL SEGURO CONTRA ACCIDENTES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Creado en 2008 por la Reforma Previsional, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) heredó aquella parte del Instituto de Normalización Previsional (INP) dedicada a la administración de los beneficios que entrega el seguro social contra accidentes y enfermedades del trabajo. Este seguro, generado por la Ley 16.744, se financia con una cotización obligatoria que el empleador debe pagar, y cubre el tratamiento completo de un accidente o enfermedad del trabajo, incluyendo cirugía, exámenes, medicamentos, rehabilitación, indemnizaciones y licencias médicas, e incluso los accidentes en el trayecto de ida o regreso al trabajo.

La cobertura es bastante amplia y sólo excluye los accidentes por fuerza mayor, sostiene Héctor Jaramillo, Director del ISL.^{a/} El seguro permitió institucionalizar una infraestructura, que manejan mutuales sustentadas en la recaudación del seguro y en la administración de los excedentes, donde se atienden aquellos trabajadores que requieren del seguro. Además de esta infraestructura, algunas grandes empresas tienen servicios hospitalarios propios. “Las empresas que no están afiliadas a las mutuales, por defecto lo están al INP”, sostiene Jaramillo.

Otra novedad que incorporó la Reforma Previsional es la posibilidad de que el trabajador independiente que cotiza pueda tener acceso a este seguro.

Además de la gestión de servicios médicos que permitan una rápida recuperación del trabajador, el ISL entrega asesoría a las empresas en materia de riesgos laborales y las apoya en la generación de ambientes de trabajo saludables. “Tenemos un cliente que es el accidentado o enfermo, pero también tenemos como cliente al empleador, porque el ambiente de trabajo está influido fundamentalmente por sus decisiones”, explica Jaramillo.

Cuentan en el ISL con programas de atención para micro y pequeñas empresas, capacitación, señalética, actividades de evaluación de riesgos específicos, investigación de accidentes, evaluaciones de puestos de trabajo, entre otras actividades.

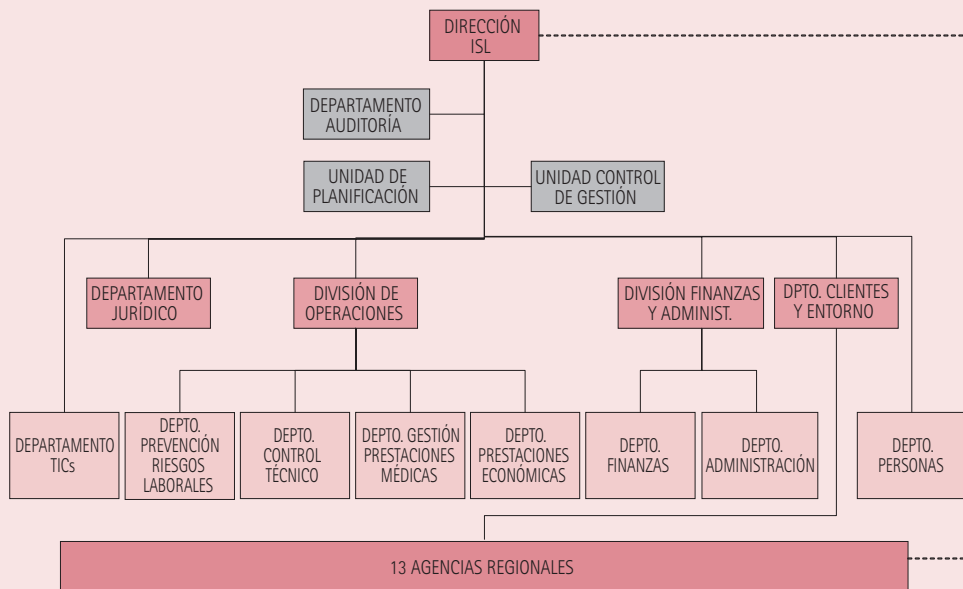
Para que este seguro opere, el empleador debe denunciar el accidente o enfermedad del trabajo al ISL o a las mutuales. Cuando el ISL recibe la denuncia cursa una orden de atención con algunos de sus prestadores.

Junto con los retos de construcción de una nueva institución, durante 2009 el ISL ha avanzado en el control técnico del origen de los accidentes: determinar si son o no laborales, porque si no lo son, carecen de cobertura. Un eventual error en esta materia puede impactar en el pago de una pensión durante 20 años.

Los objetivos estratégicos del ISL, una institución que tiene 420 trabajadores y presencia en todas las regiones del país, consisten en finalizar la independencia del soporte que presta el IPS, preservando la continuidad de las operaciones; poner en marcha los procesos de evaluación técnica de los accidentes y/o enfermedades; desarrollar y utilizar herramientas avanzadas de gestión financiera, presupuestaria

y provisión de bienes y servicios; mediante una plataforma tecnológica, mejorar las prestaciones de la Ley 16.744; potenciar sus recursos humanos e implementar un sistema integral de atención y gestión de clientes.

Gráfico D. Organigrama del Instituto de Seguridad Laboral



Fuente: Entrevista del autor a Héctor Jaramillo realizada en enero de 2009.

5. EL PAPEL DE LA OPOSICIÓN

La oposición ha cumplido un papel moderado y no confrontacional durante el proceso de debate, gestación y aplicación en la Reforma Previsional, incluso desde antes de que se constituyera la Comisión Marcel. Un repaso de la prensa del período y de la historia de la tramitación de la ley permite observar actitudes dubitativas, de incredulidad, cuestionamientos parciales y hasta advertencias, pero no un rechazo frontal a los objetivos ni al proceso, a pesar de que esta ha sido la principal transformación social emprendida por el Gobierno de Bachelet, y que desde la instalación de la Presidenta en La Moneda, en marzo de 2006, se impuso en la coalición opositora, la Alianza por Chile,³³ la estrategia llamada del "desalojo", orientada a generar condiciones para triunfar en las elecciones presidenciales de diciembre de 2009.

³³ Reúne a los partidos Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente, ambos situados en la derecha del espectro político chileno.

Para el Subsecretario de Previsión Social, Claudio Reyes, tras la aprobación de la ley el papel de la oposición ha sido escaso. "La oposición no tuvo mucho que ver en esto (...) una vez que se votó bajaron los decibeles al tema y dimensionaron el tema al nivel adecuado", sostiene.

El ex Ministro del Trabajo y Previsión Social Osvaldo Andrade tiene una hipótesis —"certera", sostiene— para explicarse esta actitud pasiva de la oposición. Plantea que esta conducta es atribuible a que la oposición "se mueve mucho en relación con la posición que tenga la industria". Y si bien a las empresas privadas del sector "había muchas modificaciones que seguramente no le gustaban, como que exista la posibilidad de intervenir, que haya control de un comité de expertos para los fondos [el Consejo Técnico de Inversiones], esta era una gran posibilidad de legitimación para una industria que tenía un pecado de origen que de algún modo u otro ha desaparecido".

Recién instalado el Gobierno de Bachelet, relata Andrade, "cuando yo hablé con la Asociación de AFP, con Arthur [Guillermo, presidente de esta asociación] y los demás, les dije: 'Miren, quédense tranquilos porque aquí nadie quiere hacer una transformación radical del sistema. Pero ustedes estarán de acuerdo con nosotros que esto sí necesita una reforma sustantiva. Vamos a discutir mucho de esto, pero tengan la tranquilidad que las cosas las vamos a conversar. Aquí nadie quiere pasar gatos por liebre, ni nada por el estilo. Pero si me permiten una opinión, esta es una oportunidad tremenda para ustedes de legitimar una industria o un sistema que no tiene legitimación social' ".

Sostiene Andrade que la legitimación que la Reforma Previsional ha permitido al sistema fue un logro "muy relevante" para la industria del sector, y que ayudó mucho a que haya predominado "una actitud de no confrontación". En rigor, la única discrepancia que hubo en el proceso legislativo fue en un tema en que la industria está dividida, porque los bancos aspiran a entrar al sector, pero las AFP prefieren evitarlo, a pesar de los múltiples vasos comunicantes que existen entre ambos.

En la Dirección de Presupuestos (DIPRES) agregan otros dos factores explicativos de esta actitud de la Alianza por Chile. Según el Asesor del Director de la DIPRES, Fidel Miranda, como la Reforma Previsional "fue muy bien implementada" y la oposición ha apuntado hacia los problemas de gestión que se observan en el Gobierno, "esto no fue tema. (...) La gente llegó ordenadamente, se le atendió bien, no hubo desbordes, hubo un primer día de paro del INP pero ya el segundo día estaba superado. La observación que puede haber hecho la oposición sobre el proceso de implementación era que básicamente estaba en control del Gobierno. Además, los números estaban de acuerdo a lo que esperaba, alrededor de 600 mil personas".

Un segundo factor fue la participación de los municipios en la solicitud de los beneficios. "Los municipios de derecha fueron los primeros que se inscribieron. Yo creo que todo el mundo entiende que son beneficios para las personas y cruzarse con beneficios para las personas que se están entregando durante muchos años (...) era un error político tremendo", afirma Miranda. Por ello, "no hubo razones para bloquear la reforma y había buenas razones para cooperar con ella".

El contexto político, interpreta Miranda, también contribuyó. A comienzos de 2008 la Concertación de Partidos por la Democracia perdió la mayoría parlamentaria por la defección de algunos senadores y diputados, "y la derecha se siente legítima participante en

el proceso de la tramitación del proyecto de ley. Hay también una apropiación [por parte de la oposición] de esta iniciativa".

Tampoco la oposición arremetió contra la Reforma Previsional durante su puesta en marcha, a partir de julio de 2008. El ex Subsecretario de Previsión Social Mario Ossandón, que entonces dirigía el proceso, sostiene que en el equipo directivo de la Reforma existía conciencia de que esta era "una obra muy importante para el país y por lo tanto yo tenía la obligación de cuidarla". Esto se tradujo en un empeño explícito por evitar teñirla políticamente, sostiene, tanto en la campaña comunicacional como en la entrega de los derechos en terreno, en especial en años electorales como 2008 y 2009.

"Si estas materias tan complejas uno las *partidiza*, inmediatamente inicia un conflicto (...) Yo no podía restar el mérito a la oposición porque ellos habían dado el apoyo". Además, la operación de la Reforma era con los municipios, y una proporción importante de estos se encuentran en manos de la oposición. Si los municipios controlados por la oposición "sentían que el Gobierno los estaba utilizando de alguna manera, yo quebraba un canal de comunicación, porque no puedo cambiar a los pobres de municipio: viven donde viven y su autoridad fue legítimamente elegida", refiere Ossandón.

No hubo posibilidad de utilización política de la información. Los cuidados se extendieron a la base de datos, que fue inaccesible para los candidatos —y para cualquier persona no inmersa en el sistema—, tanto por factores legales como por respeto a la intimidad de las personas, sostiene el ex Subsecretario. Entregar la información habría sido "un acto ilegal e inmoral", plantea Ossandón. Explica que el cuidado en la campaña comunicacional se extendió a evitar que pareciera manipularse la entrega de los beneficios, porque "el concepto de la Presidenta fue que estos son un derecho".

El ex ministro Andrade sostiene que con la Reforma Previsional se perdió en el Gobierno una valiosa oportunidad de difundir más los beneficios que proporcionan las políticas públicas, en particular considerando su "tremendo impacto en la ciudadanía". Aporta un dato: en Chile se entregan cerca de 20.000 pensiones diarias. Argumenta que existe muy escasa información en la sociedad sobre materias previsionales y que observa inhibición en los actores políticos a referirse al tema probablemente "por desconocimiento y falta de manejo". Lo ilustra con un ejemplo: "enfrentar una asamblea con *viejos* [trabajadores] con problemas previsionales es un parto difícil, porque son 100 *viejos* y 100 situaciones".

También cree Andrade que influye el hecho de que "sinceramente, no todos le han dado la importancia que tiene" a la Reforma Previsional. Recuerda que a medida que se han ido entregando sus beneficios se ha transformado en la política pública más conocida —sólo superada por la Ley 20.166 del Amamantamiento,³⁴ una iniciativa "chiquitita pero que causó un tremendo impacto", sostiene—, razón por la que considera que sería una política pública adecuada transmitir de forma más intensiva los contenidos de la Reforma a los jóvenes, un segmento etario al que la previsión le parece un asunto más lejano en el tiempo.

³⁴ Promulgada el 12 de febrero de 2007, otorga a las mujeres el derecho de amamantar a los hijos menores de dos años por una hora diaria aunque no exista sala cuna en el lugar de trabajo, tiempo que debe ser reconocido como de trabajo.

CAPÍTULO IV

EL IMPACTO EN LAS PERSONAS



1. INTRODUCCIÓN

El proceso político de construcción de consensos y la gestión de la Reforma Previsional para la entrega de beneficios tuvieron un gran objetivo social: generar condiciones para que cientos de miles de personas pudieran cambiar sus vidas. A esta conclusión conduce la lectura de los testimonios que se presentan en este capítulo, los cuales sintetizan en buena medida el espíritu que tuvo esta transformación.

Para quienes recibieron los beneficios de pensión o aporte solidario de vejez o invalidez, la Reforma Previsional ha sido como disponer de una nueva oportunidad en la vida. Como muchos acreedores de estos derechos relatan, se trata de personas que llegaron a la tercera edad en una condición vulnerable, enfrentando el deterioro de su salud y con menos energías que en el pasado, sin recursos económicos para vivir con suficiente dignidad esa etapa de sus vidas, no obstante los años de trabajo remunerado que tuvieron en el mercado laboral —con pocas o ninguna imposición o cotización para la vejez—, o de trabajo no remunerado en las tareas domésticas y de crianza de los hijos en el hogar. Sienten o creen haber sido engañados o maltratados, y sus aspiraciones se concentran en la calidad de vida de ellos y sus familias, con pocas expectativas de alterarse positivamente. Tal como cuentan, es en circunstancias de esta índole que se enteran de las posibilidades que les confiere la Reforma Previsional a partir de julio de 2008. Todavía algo incrédulos, acuden a ejercer sus derechos, sin que siquiera muchos de ellos sepan que se trata de eso, de un "derecho", y no de una "beneficencia" o "dádiva". Para su sorpresa, pronto reciben con celeridad el derecho, casi sin trámites, y se trata de algo real, tangible, no sólo de una promesa o ilusión más. El monto mensual que les llegó cambia sus vidas o, al menos, les ha dado la posibilidad de hacerlo, según narran. Los sueños parecen ahora más próximos que ayer para ellos. Se sienten con más vigor y energías.

Ese es el tipo de cambios que la Reforma Previsional está provocando en las personas.

Los testimonios que aquí se presentan traslucen emoción y agradecimiento, no sólo por el dinero —la pensión o el aporte mensual adicional— que comenzaron a recibir cada mes

con los beneficios de la Reforma Previsional, sino, y especialmente, por el hondo significado que atribuyen al reconocimiento que el Estado hace ahora al empeño, sacrificio y esfuerzo que ellos realizaron en sus vidas activas. Tal es, probablemente, la mayor transformación que consigue la Reforma Previsional: lograr que las personas de la tercera edad sientan que no han sido olvidadas, que están incluidas, y que la sociedad agradece con este apoyo el esfuerzo que efectuaron en la construcción del país.

Como sostuvo la Presidenta de Chile al promulgar esta Reforma en marzo de 2008, "Chile valora la vida de todos. De hombres y de mujeres. De ricos y de pobres. De quienes tuvieron la fortuna de contar con un trabajo estable, como de quienes no tuvieron esta fortuna. De las familias y de los abuelos. De la madre que tuvo que quedarse en casa dando cuidado a sus hijos. De los jóvenes que quieren más oportunidades. De todos los chilenos y chilenas" (Bachelet, 2008a).

Los diez testimonios que se presentan en estas páginas, en un recorrido geográficamente estructurado de norte a sur del país, fueron seleccionados, condensados, adaptados y tomados de los 15 relatos que contiene la obra *Testimonios. Voces y rostros de una reforma* (Ministerio del Trabajo, 2009).³⁵ En el prólogo de esa obra, el Equipo Ejecutor relata que muchas de las personas que contaron sus historias personales "no entendían de papeles ni de aspectos técnicos" y que tenían una comprensión "más práctica y cotidiana" de los beneficios de la Reforma Previsional. Valora el Equipo Ejecutor como un privilegio que estas personas hayan abierto las puertas de sus hogares, corazones y vidas (Ministerio del Trabajo, 2009).

El mismo espíritu se procuró reflejar y preservar en esta versión sintética de esos testimonios. En rigor, son más numerosas las voces que aparecen a continuación, porque en muchos casos, como queda de manifiesto en la obra original, bastante más extensa —de 182 páginas—, intervienen también en las entrevistas los cónyuges, hijos o parientes cercanos de quienes accedieron a contar sus historias.

Las vidas que aquí se relatan son, de alguna manera, representativas de otras miles de voces, pero también muy valiosas en sí mismas, porque, en última instancia, la valoración final de una transformación de la magnitud de esta reforma previsional es, precisamente, el impacto que tiene en las personas.

³⁵ El autor agradece el aporte de esta obra a su Equipo Ejecutor, así como a la Subsecretaría de Previsión Social, que la puso a disposición para condensar, adaptar y tomar los testimonios.

2. “¡YO INVITO!”

Tal como en los tiempos en que se cortejaban, María Curiqueo, de 71 años, sale con su esposo, Alfredo Santander, cuando le corresponde el pago de su Pensión Básica Solidaria de Vejez.

“Yo sé cuándo va a llegar el pago. Me levanto tempranito, me baño, me arreglo y parto con mi viejo a cobrar. Pasamos a tomar desayuno. Es como cuando pololeábamos. Me siento bien por eso. ¡Claro que yo invito!”, cuenta María.

Orgullosa de su origen mapuche —nació en Chol-Chol, en la Novena Región—, emigró siendo veinteañera a Arica con sus patrones extranjeros, como trabajadora doméstica.

Resolvió afincarse en esta ciudad nortina después de conocer a Alfredo en una fiesta de matrimonio, con quien hoy tiene dos hijos.

Cuando fue aprobada como beneficiaria de una Pensión Básica Solidaria de Vejez recibió un pago de tres meses acumulados. “Con mi viejo fuimos a comprar mercadería. Estamos súper contentos”.

Esta pensión más la jubilación de su esposo le permite a María Curiqueo salir adelante, recuperarse bien de una pancreatitis que la mantuvo hospitalizada dos semanas y apoyar a un hermano suyo que vive en el sur.

“Antes a las empleadas no las dejaban que estudiaran. Tenían que ser redondas, nomás, sin educación”, dice y recuerda que estuvo en casas donde la trataron bien y en otras en que no fue así. Tuvo libreta e imposiciones, pero un contador se llevó todo

Para educar a sus hijos trabajó en una casa más pobre que la suya, “porque con la plata que ganaba el papá no alcanzaba”, sostiene María.

“Siento que se me ha reconocido, porque he sido una buena dueña de casa. Y eso me hace sentir bien”, señala.

María Fresia Curiqueo
Pichipil:

“Con mi viejo fuimos
a comprar mercadería.
Estamos súper contentos
por eso”.

71 años.
Dueña de casa.
Arica.
Región de Arica y Parinacota.
Pensión Básica Solidaria de
Vejez.

3. “ME OTORGA UNA INDEPENDENCIA SÚPER IMPORTANTE”

Tardíamente detectaron a Ruth Felisa Chilla la artritis reumática que hace dos años la postró y le impidió seguir trabajando. Pero ella no se dejó abatir y la Reforma Previsional le otorgó una cobertura integral.

Ruth Felisa Chilla Mollo:

“Sentí que se me valoraba. Sobre todo porque todavía la gente discapacitada sufrimos ciertas discriminaciones”.

39 años.
Secretaria.
Iquique.
Región de Tarapacá.
Pensión Básica Solidaria de Invalidez.

Después que una comisión médica determinara que su enfermedad la imposibilitaba para desenvolverse en el mercado de trabajo, se le asignó una Pensión Básica Solidaria de Invalidez, que recibe cada mes. El carácter degenerativo de su afección hacía necesario que Ruth Chilla fuese incorporada a los 39 años a los beneficios del Pilar Solidario de la Reforma Previsional.

Orgullosa de su etnia Aymara y Diaguita, Ruth ha luchado desde niña contra esta artritis. “Pude terminar la enseñanza media y estudié una carrera técnica de

secretariado, pero después ya me enfermé mucho y no pude seguir ejerciéndola”, relata.

Con el pago retroactivo de este derecho que recibió en septiembre, Ruth celebró con sus padres. Su madre, Eleodora, recuerda que se fueron a casa “y tuvimos una oncecita rica para celebrar”.

“Como estoy enferma no tengo de quien recibir, porque mis papás me daban antes. La Pensión Básica Solidaria de Invalidez me ayuda para salir y cubrir mis gastos. Me otorga una independencia que es súper importante”, confiesa sonriente.

“Sentí que se me valoraba. Sobre todo porque todavía la gente discapacitada sufrimos ciertas discriminaciones. Se nos deja de lado en la micro o no te quieren parar, porque estás en silla de ruedas. La gente te mira en la calle y como que piensa que uno es una loca, pero ya no le doy importancia”, relata.

Ruth Chilla no se rinde ni baja la guardia.

“Pienso recuperarme, pero no sé cómo irá la enfermedad. A veces uno decae, se vienen bajones y uno se pone triste, pero ahora me he sentido mejor y estoy dispuesta a dar la batalla y salir adelante”, advierte con la seguridad de su sonrisa eterna.

4. “ES BUENO PARA EL PAÍS RECONOCER EL TRABAJO DE LA DUEÑA DE CASA”

Ha conservado la libreta de la seguridad social que tuvo cuando comenzó a trabajar, a los 15 años, y emigró de la zona rural a la ciudad de Copiapó, para apoyar a su familia. María Isabel Anjel consiguió empleo como trabajadora doméstica.

“Éramos tantos hermanos que había que ayudar a mi mamá a criarlos. Yo era la mayor de las mujeres”, cuenta María Isabel. Trabajó puertas adentro y tuvo suerte, “eran buenos los patrones que tenía”, dice. A los 20 años se casó y formó una familia. Desde entonces, se dedicó a cuidar a los hijos y organizar el hogar. Cuando una enfermedad crónica afectó la salud de su esposo debió batallar duro.

Pero salió adelante.

Al ir a pedir la Pensión Básica Solidaria de Vejez llevó su antigua libreta. No la necesitaba. “Cuando hice los trámites la presenté, pero me dijeron que no había necesidad”, que bastaba sólo con la cédula de identidad.

Tres meses después recibía el reconocimiento que le otorgaba el Estado. Su pago estaba listo.

Como otras decenas miles de dueñas de casa, María Isabel se acogió a los beneficios de la Reforma Previsional y hoy tiene una Pensión Básica Solidaria de Vejez, que le permite mayor tranquilidad.

Desde entonces, las cosas han cambiado para “Mary”, como le gusta que la llamen.

“Nos ha permitido vivir más desahogados. Con la pensión que tiene mi marido, se complementa lo que me llegó a mí y, entonces, eso tiene un efecto de tranquilidad en la propia relación de pareja, porque hay menos preocupaciones por las cuentas de luz, de agua”, asegura María.

“Es bueno para el país reconocer el trabajo de la dueña de casa. Es una cosa que nos merecemos las mujeres, las madres, las dueñas de casa”, sostiene.

“Yo siento que me lo merezco. Porque trabajar en la casa también es trabajo. Aquí en el hogar no hay descanso, cuando uno cría hijos, trabaja día y noche, y eso también es trabajar por el país”, sentencia.

María Isabel Anjel Arenas:

“Yo siento que me lo merezco. Porque trabajar en la casa también es trabajo. Aquí en el hogar no hay descanso, cuando uno cría hijos, trabaja día y noche, y eso también es trabajar por el país”.

66 años.

Dueña de casa.

Copiapó.

Región de Atacama.

Pensión Básica Solidaria de Vejez.

5. “ESTOY VIVIENDO LOS MEJORES AÑOS DE MI VIDA”

La Pensión Básica Solidaria de Vejez que Sofía Acosta comenzó a recibir en septiembre de 2008 la hace sentirse independiente y le permite enfrentar sus necesidades más básicas. Cercana a cumplir 80 años de edad, abuela y dueña de casa, durante su vida laboral impuso en el Servicio de Seguro Social, pero los ahorros que reunió eran insuficientes para una jubilación.

Sofía descubrió esto en 1990, cuando fue a tramitar su jubilación, 34 años después de dejar su vida laboral, en 1956. “Estuve como seis años imponiendo en el seguro, pero a mí no me alcanzó para una jubilación. Tenía muy pocas imposiciones y, prácticamente, viví con lo de mi marido, nomás”, afirma.

Desde 1956 su esposo, Raúl Ascencio (81), era quien mantenía el hogar, en la Villa El Rosario de Quinta Normal (Región Metropolitana). Y cuando el jubiló en 1990, tras casi medio siglo como mecánico de precisión, ella quiso tener también su jubilación.

Entonces tenía 60 años. Sofía no claudicó: postuló a una Pensión Asistencial a través de la Municipalidad, pero entonces la prioridad estaba focalizada en familias mucho más vulnerables.

La Reforma Previsional compensó sus esperanzas. En julio de 2008 fue incorporada como beneficiaria de una Pensión Básica Solidaria de Vejez. Cuando fue a solicitarla a la oficina del INP en calle San Pablo (Santiago), sólo le pidieron su cédula de identidad. “Me trataron excelente, eso fue también muy distinto. Ahora hay otro trato, nunca nos habían tratado así y eso es muy importante para nosotros”, asegura.

“No podía creer cuando me llegó la carta y me decían que me iban a dar pensión. ¡Imagínese!, con 78 años, jamás había recibido un sueldo de dueña de casa; siempre era mi marido el que aportaba el dinero”, añade.

“Me sentí reconocida. Fue como recuperar mi sensación de saber que también soy chilena, porque me sentía olvidada. ¡Es que batallé tanto!”, afirma. Y remacha: “En una sola frase, le digo, actualmente estoy viviendo los mejores años de mi vida”.

Sofía del Carmen Acosta Tobar:

“No podía creer cuando me llegó la carta y me decían que me iban a dar pensión. ¡Imagínese!, con 78 años, jamás había recibido un sueldo de dueña de casa; siempre era mi marido el que aportaba el dinero”.

79 años,

Dueña de casa.

Villa El Rosario.

Quinta Normal.

Región Metropolitana.

Pensión Básica Solidaria de Vejez.

6. “HACE POQUITO ME REGALÉ CORTINAS QUE NECESITABA PARA MI CASA”

Hace veinte años Raquel Rosas se mudó con su esposo, Delmar Contreras, a la Región Metropolitana. Desde Talagante, a los 70 años, extraña Valdivia, aunque en la sureña ciudad su niñez fue “amarga, dolorosa”.

A los 12 años trabajaba para aportar a un hogar donde siempre lucharon contra la pobreza. En una de las casas donde fue trabajadora doméstica, la señora del patrón “era súper tirana”. Enviudó en 1967 y debió salir adelante con tres hijos.

“Quedé en una situación muy mala, muy pobre”. Pudo reconstruir su vida con su esposo, con quien viajó a Santiago. Hoy combate una artrosis y reumatismo crónico, quizá consecuencia de años de lavar, limpiar y planchar para ganarse la vida.

Raquel del Carmen Rosas Gfell:

“Si uno se deja invalidar, se vuelve un inválido. La primera invalidez empieza aquí”.

70 años.

Dueña de casa.

Talagante.

Región Metropolitana.

Pensión Básica Solidaria de Vejez.

Raquel no se deja abatir. “Si uno se deja invalidar, se vuelve un inválido. La primera invalidez empieza aquí”, dice posando su índice sobre su sien izquierda.

Pasó el tiempo y el año 2000 Raquel quiso jubilar. Entonces supo que las imposiciones de sus años de trabajo no aparecían. Perseverante, siguió la pista a sus ahorros y postuló a la Reforma Previsional. En septiembre de 2008 recibió el primer pago de su Pensión Básica Solidaria de Vejez, con la que el Estado retribuye la deuda que la sociedad tiene con ella y muchos otros.

Está agradecida de este apoyo. “Yo hallo que está bien, no soy inconformista. No la tenía y ahora la tengo”. Sus nuevos proyectos: ir al médico y al dentista. Podrá comprar las medicinas. “Y bueno, hace poquito me regalé cortinas que necesitaba para mi casa”, cuenta. Tiene ánimo para “matar el tiempo”.

Ya incorporada al Pilar Solidario de la Reforma Previsional, se dio la tarea de orientar a otros potenciales beneficiarios. Aconsejó a una comadre con problemas de salud para que pidiera su ficha de protección social en la municipalidad y lograra una pensión. “A Dios gracias, también la obtuvo”, dice.

También asesoró a un compañero de su club. Fue al Instituto de Previsión Social (IPS) con él y ahora está comenzando a recibir su pensión.

7. “SE ACORDARON DE MÍ”

Siendo niña aprendió a trabajar en espineles, mirando, mientras ayudaba a su madre en los quehaceres del hogar. “El primer sueldo me lo pagó mi papá”, cuenta Leonor Torres. Cumplió su promesa de cuidar a sus padres hasta el fin, en 2005, y después se quedó en la misma casa bajo el amparo de sus hermanos, también pescadores.

Al frente, siempre el mar, generoso.

Cuando partió la Reforma Previsional, en julio de 2008, Leonor se acogió a los beneficios del Pilar Solidario, para cubrir en alguna medida el vacío que dejó la partida de sus padres y enfrentar su salud poco amigable.

Leonor Torres Ortega:

“Esto me hace sentir bien y doy gracias, aunque sea un poquito”.

55 años.

Dueña de casa.

Caleta de Pescadores.

San Antonio.

Región de Valparaíso.

Aporte Previsional Solidario de Invalidez.

Leonor es hoy beneficiaria del Aporte Previsional Solidario (APS) de Invalidez, y desde entonces su vida ganó en tranquilidad y mayor certidumbre. Y como cuando encarnaba espineles, ella es hoy con agrado el relevo de su madre.

Se siente útil y distinta. A los 55 años, Leonor sostiene estar satisfecha y orgullosa de ser reconocida, “porque cuando yo nací, nací sin nada”.

Cuando falleció su padre, quedó desamparada económicamente. Su oficio era lo aprendido en torno a las faenas de la pesca artesanal, entre los recovecos de la caleta de pescadores. Y sus afecciones de salud le impedían trabajar. Sus hermanos realizaron los trámites para que accediera a una Pensión de invalidez en el Servicio de Seguro Social, lo que le permitió vivir con un pequeño ingreso.

Con la aplicación de la Reforma Previsional, el Estado aumentó su ingreso mensual a través del Aporte Previsional Solidario de Invalidez. Un informe social y de salud dio cuenta de la necesidad del beneficio y Leonor comenzó a recibir su APS de Invalidez por derecho propio.

“Siento que se acordaron de mí y me sirve. Esto me hace sentir bien y doy gracias, aunque sea un poquito. Yo tengo pocos gastos”, sostiene. Recibirá el beneficio hasta cumplir los 65 años. Desde ese momento, la protección social a la que se ha comprometido el Estado de Chile con Leonor continuará con una APS de Vejez. Esta es la seguridad que le brinda el Pilar Solidario de la Reforma Previsional.

8. “ES IMPORTANTE PARA MÍ Y PARA MUCHOS”

Su nuera inició el trámite para que Desiderio Ahumada, que había pasado una vida intensa trabajando en las viñas como mecánico agrícola y residía con su hermana y sobrinos en Rincón del Abra, al oeste de Requínoa, pudiera recibir el apoyo del Pilar Solidario de la Reforma Previsional.

Con una baja jubilación producto de cotizaciones esporádicas, estaba un poco resignado, aunque no perdía las esperanzas. “Como dice el dicho: a lo que Dios quiera; si sale, sale”, reflexionaba.

Viudo, con dos hijos y un bisnieto, no entiende mucho de trámites, pero sostiene que la AFP nunca le pagó bono de reconocimiento. “En computación nada aparecía. Una vez pregunté a un señor de la AFP que vino a verme y me dijo que mis ahorros ya se habían acabado”.

En septiembre de 2008 Desiderio Ahumada accedió a un Aporte Previsional Solidario de Vejez, que mejoró la jubilación que venía recibiendo en el sistema privado de pensiones.

“Estoy agradecido de lo que se ha hecho. Es importante para mí y para muchos. En lo personal, siento que me lo merezco por todos los años de trabajo (...) Con la ayuda que recibo, más lo que hago por ahí trabajando, y mientras Dios me diga, me siento bien”, sostiene.

Le gusta el campo porque ahí las personas son diferentes. “Es la mejor vida. En la ciudad se come con plata. En cambio aquí, en el campo, cuando se siembra hay de todo. En la ciudad, si uno jubila, no le dan más trabajo. Aquí es distinto. Uno puede morir en el campo y no lo echan nunca”, explica.

Ha armado y reparado tractores, vehículos e implementos agrícolas y está orgulloso de su habilidad. A pesar del Parkinson declarado, que ya se manifiesta en su mano izquierda, sigue trabajando cuando puede. “Me siento afortunado porque estoy vivo. Tengo la conformidad de que he trabajado la tierra, gracias a lo que, en la ciudad, reciben el alimento. Y lo seguiré haciendo hasta que me muera”, asegura.

Desiderio del Carmen
Ahumada Arévalo:

“En lo personal,
siento que me
lo merezco por
todos los años de
trabajo”.

71 años.

Obrero agrícola.

Requínoa.

Región del Libertador
General Bernardo

O’Higgins.

Aporte Previsional
Solidario de Vejez.

9. “VERDADERAMENTE FUE UN ALIVIO GRANDE”

A pesar que pagó costos y sufrió fuertes decepciones, José Arismendi hace un balance que lo deja satisfecho por haberse volcado a la actividad sindical. “Como dirigente campesino, mi dedicación eran los obreros, independiente del partido político”, cuenta.

Cuando quiso jubilar, presentó sus antecedentes de exonerado. Tenía sus antiguas libretas del Servicio de Seguro Social y las llevó a un contador en 2003. Le faltaron años de imposiciones.

Cinco años después, en julio de 2008, mientras iba en un bus leyó un folleto que le entregaron en la calle y se enteró de la Reforma Previsional. Resolvió consultar en el INP de Osorno qué debía hacer para acceder a una pensión. En agosto volvió a consultar.

“Pasé y la señorita me dijo: ‘caballero le llegó, tiene pago el 1 de septiembre’. ¿Y qué tengo que hacer?, le pregunté yo. ‘Tiene que ir a la plaza de pago, nada más’, me dijo ella”, cuenta.

Quiso dar una sorpresa a su esposa, Lucrecia. “Le dije a mi señora, vamos a ir a Osorno mañana y lleva la lista de las cosas del mes [mercadería], sin decirle lo del pago. Y ella me decía: ‘¿de dónde vas a sacar la plata?’ Entonces fui calladito, mientras ella andaba pagando el dividendo mensual, y me encontré con la sorpresa de que era retroactivo”, relata José Arismendi.

Con su Pensión Básica Solidaria de Vejez, José pagó una deuda, fue al supermercado con Lucrecia y después a comprar leña. “Verdaderamente fue un alivio grande”. Desde entonces, el día de pago es especial.

“Pude salir de mis calillas con el primer pago y se nos ha notado más en adelante. Pero sin ostentar, no nos volvemos locos. Cuando hay plata seguimos siendo los mismos de siempre”, señala.

“Antes de jubilar quería tener un camioncito para trabajar un poquito, para no estar en la casa ni que suba la panza. Estuve a punto de sacarlo, pero no pude por los problemas que tuve para jubilar. Ahora esa aspiración se hace más real, parece posible. No la veo lejana”, advierte José. Y sueña con buscar “un pedacito de tierra” para volver al campo.

José Renán Arismendi Álvarez:

“Pasé y la señorita me dijo: ‘caballero, le llegó, tiene pago el 1 de septiembre’. ¿Y qué tengo que hacer?, le pregunté yo. ‘Tiene que ir a la plaza de pago, nada más’, me dijo ella”.

68 años.

Obrero agrícola.

Osorno.

Región de Los Lagos.

Pensión Básica Solidaria de Vejez.

10. “QUEREMOS ESTAR DE NUEVO EN NUESTRA CASA”

Luis Herrera se dedicó a las joyas y la relojería, a armar y reparar mecanismos minúsculos, primero en Osorno, donde conoció a su esposa, Raquel Cárdenas, y después recorrió Chile, hasta que se quedó en casa de un hijo en la austral Porvenir, donde hoy reside.

Hace diez años debió dejar su oficio —“es parte del pasado”, dice— por una artrosis que melló la destreza de sus manos.

Recuerda que, hace ya muchos años, cuando falleció su madre faltó durante dos días a su trabajo en la Joyería Suiza, en la Plaza de Armas de Osorno, donde llevaba 15 años trabajando. Fue despedido. “Nunca le habían pagado imposiciones y cuando reclamó, el dueño prefirió contratar un abogado que le siguiera juicio”, cuenta su esposa.

La Reforma Previsional le permitió a Luis Herrera acceder a un Aporte Previsional Solidario de Vejez, mientras su esposa hizo los trámites para acogerse al Pilar Solidario. Quieren seguir concretando los sueños que comparten.

“Tener una pensión es como un milagro que nos permitirá vivir solos y tranquilos. Sabemos que nuestros hijos no dejarán de ayudarnos, pero con la tranquilidad que nos dará nuestra casa. Eso es lo que tenemos pensado hacer con esta ayuda. Queremos estar de nuevo en nuestra casa”, reflexionan ambos.

Don Luis y Raquel quieren terminar sus días viviendo en una casa propia, como la que tuvieron antes de emigrar a Tierra del Fuego. La incorporación de Raquel al Pilar Solidario facilitará que ambos cumplan ese sueño pendiente.

Viajaron a establecerse en Porvenir para permanecer cerca de sus nietos. “Nos vinimos con ellos desde Osorno, porque estaban trabajando en esta zona. La idea era estar cerca por los nietos que venían y porque ellos no querían que nosotros quedáramos solos”, cuenta Raquel.

Orgulloso, Luis Herrera recuerda que como miembro del coro de la Escuela N° 1 de Osorno, cantó en el Teatro Municipal y en la Plaza de Armas a la poetisa y Premio Nobel Gabriela Mistral. Ella iba con su boina y “plantó un árbol. Iba con su palita echándole tierra. Es lo más significativo que me ha sucedido”.

Luis Herrera Pérez:

“Tener una pensión es como un milagro que nos permitirá vivir solos y tranquilos”.

81 años.

Orfebre.

Porvenir.

Región de Magallanes.

Aporte Previsional
Solidario de Vejez.

11. “CON LO QUE ESTOY NO QUIERO MÁS”

A los doce años Nelson Bahamonde comenzó a trabajar como pescador en la caleta Tenaum (tres cerros), en Chiloé. A los 15 años usó por primera vez zapatos, “de esos plásticos”, cuenta. El y sus 16 hermanos, de los que hoy quedan vivos 12, cubrían sus pies con restos de lana.

Nelson Bahamonde
Barría:

“Me sentí reconocido porque cuando uno llega a viejo como que no ve otra salida”.

69 años.
Recolector de algas.
Porvenir.
Región de Magallanes.
Aporte Previsional
Solidario de Vejez.

Emigró a Porvenir con su esposa, Libudina, a quien conoció joven en Tenaum. En Tierra del Fuego, cuando la pesca era escasa, trabajó en la esquila.

Al menguar las fuerzas, con Libudina se dedicaron a recolectar un alga utilizada con fines farmacéuticos, medicinales y de belleza, la luga, en las orillas del Estrecho, cuando el mar está bravío. Si las aguas están en calma, recogen luche o van a mariscar. Salen a diario, de madrugada, entre las 5:00 y las 6:00. Sobrevivían con los ingresos de la recolección de algas, luche, almejas y una pequeña jubilación de Nelson. “Nos sacamos la mugre trabajando con la luga y el luche para pagarle los estudios en un instituto a una de nuestras hijas”, cuenta él y su esposa.

La vida de ambos se ha transformado con la Reforma Previsional. Nelson accedió a un Aporte Previsional Solidario de Vejez y Libudina a una Pensión Básica Solidaria de Vejez. Ella lo hizo primero.

“No quería ir”, cuenta Libudina, “pero mi hija me convenció, fuimos a preguntar y ella hizo los trámites. Me dijeron sí, que me correspondía (...) nunca pensé que haciendo comida 47 años con mi marido, me paguen ahora. Porque yo nunca trabajé más que cuidar a los hijos... ¡De dónde iba yo a trabajar! Esto es un reconocimiento”, afirma.

“Me sentí reconocido porque cuando a uno llega a viejo como que no ve otra salida”, sostiene Nelson. El recuerda que cuando Libudina fue a cobrar, no sabía dónde quedaba el banco ni la oficina. “No había ido nunca a ninguna oficina. Estaba muy nerviosa, como que no sabía qué hacer”, cuenta Nelson. “¡No dormí pensando que se me fuera a perder el carné!”, interrumpe Libudina.

“No quiero ser rico, estando con lo que estoy no quiero más. Lo importante es tener algo para vivir, porque siempre teniendo algo uno es feliz”, señala sereno.

CAPÍTULO V

RESULTADOS, EFECTOS Y LECCIONES DE LA REFORMA



Hasta julio de 2009, a través de los cuatro principales beneficios de la primera etapa de la Reforma Previsional —las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes solidarios de vejez e invalidez—, esta ha incidido en la mejoría de los ingresos de casi 600.000 personas. Con la aplicación del bono por hijo que complementa al ahorro previsional de las mujeres y los nuevos derechos y deberes que tendrán los trabajadores jóvenes e independientes al incorporarse al sistema, se avanzará hacia una universalización de la protección para gran parte de la población chilena.

En este capítulo se describe en primer lugar el complejo escenario que enfrentó el estreno de la Reforma Previsional, con la mayor crisis económica mundial desde los años treinta por su extensión global, abatiéndose sobre todos los países, entre ellos Chile, más expuesto que otros por su alto grado de apertura, pero a la vez mejor preparado para resistir los embates con su macroeconomía y cuentas fiscales en orden. Se examina el impacto que la recesión provocó en la Reforma, las medidas que adoptaron las autoridades, el debate que se abrió sobre la situación de los fondos de pensiones, y los desafíos que se abren a partir de la crisis. En segundo término, se presentan las consecuencias que ha tenido la Reforma en la mayor inclusión de los grupos vulnerables. Por último, se analizan las principales lecciones que arroja el proceso de gestación, diseño, debate y aplicación de la Reforma Previsional, susceptibles de ser aplicables en otras políticas públicas.

1. EL GOLPE DE LA RECESIÓN MUNDIAL

La crisis internacional, que desde septiembre de 2008 se expandió con gran celeridad del sistema financiero a la economía real, impactó de manera frontal al sistema previsional, mientras la Reforma se encontraba en sus primeros meses de vida, comenzando a desplegar sus derechos para los trabajadores. Las consecuencias se advirtieron en tres dimensiones: en

el monto acumulado por los fondos de pensiones y sus tasas de rentabilidad, a través de los vasos comunicantes que existen entre el régimen previsional privado y el mercado laboral, y por las condiciones adversas que enfrentan algunos de los productos de la Reforma.

El Gobierno actuó con energía ante la situación y puso en vigor un conjunto de medidas y tomó iniciativas para aminorar el impacto de la crisis internacional en los sectores más vulnerables. La principal medida adoptada en materia previsional fue, como ya se examinó anteriormente, el adelantamiento del calendario para la aplicación de algunas medidas del pilar solidario de la Reforma, propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Parlamento en 2009.

También la Superintendencia de Pensiones (2009), entre sus iniciativas principales, adoptó durante 2008 medidas para mejorar la información a los afiliados y, previamente a la crisis, en octubre de 2007, dio plazo a las AFP para que en un año eliminaran todo exceso de inversión de los límites máximos establecidos en renta variable por la ley. Asimismo, al examinar las recomendaciones que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) formula en materia previsional a sus países miembros, se advierte que en Chile hay avances en la misma dirección en todos los campos: pensiones privadas complementarias para el financiamiento del retiro; ahorro previsional con horizonte de largo plazo; supervisión flexible, proporcionada y basada en riesgo; redes de protección para abordar temas de insuficiencia de fondos para el retiro; mejorar los planes de contribución definida, incluyendo estrategias de inversión por defecto (para quienes conocen menos el sistema); permitir más flexibilidad en la fase de retiro para evitar hacer efectivas las pérdidas cuando el mercado está en el piso; aumentar la comunicación y transparencia en la información; mejorar la educación financiera; y no sobrerregular. "El diseño del sistema a partir de la Reforma del 2008 responde en forma muy cercana a las recomendaciones de la OCDE", concluye Berstein (2009).

Desde el segundo semestre de 2008 hubo, asimismo, un mayor desembolso de recursos estatales para conceder, por una parte, bonos y subsidios a los grupos de menores ingresos junto con elevar el gasto en programas intensivos en empleos, y por otra, para asegurar el funcionamiento de la banca y la disponibilidad de créditos y liquidez. Las políticas fiscal y monetaria actuaron plenamente coordinadas en una estrategia contracíclica, una de las lecciones aprendidas en recesiones anteriores. En lugar de contraer el gasto público, como ocurrió, por ejemplo, durante la crisis de la deuda externa, en 1982-1983, este se hizo expansivo. En vez de recortar las pensiones, como ocurrió en los años ochenta, estas se fortalecieron. Mientras aumentaba el gasto público, el Banco Central redujo en forma persistente la tasa de interés hasta llevarla a su mínimo rango histórico, para aumentar la liquidez y facilitar la disponibilidad de crédito. El resultado fue que a mediados de 2009 todos los análisis internacionales coincidían en que Chile iba a salir de la crisis con mayor rapidez y estar en mejores condiciones que otros países para enfrentar la recuperación.

El desplome de las bolsas de todo el mundo se tradujo en una fuerte caída de los fondos de pensiones en todo el mundo, y en Chile, del sistema de capitalización individual, que experimentó la mayor y más rápida disminución de toda su historia. En promedio, el valor de los fondos de pensiones a fines de 2008 era un -22,5% inferior al de fines de 2007.

Para un trabajador que se pensionara a fines de 2008 y cotizara en las AFP, las pérdidas³⁶ eran equivalentes a algo más de un quinto de los recursos previsionales ahorrados durante toda su vida laboral previa. En total, el derrumbe del valor de los fondos de pensiones era a esa fecha de un monto estimado contable de US\$ 21.566 millones, equivalente, por ejemplo, a algo menos de un tercio de todas las exportaciones del país en un año.³⁷

En el caso de los fondos más riesgosos, aquellos con mayor inversión en instrumentos de renta variable, llamados de tipo "A", se registró una caída de -47,40% de estos activos previsionales en 2008 respecto de 2007. Seguían en el descenso los fondos de pensiones de tipo "B", algo menos riesgosos, con un -35,7% anual. A su vez, la rentabilidad anual fue negativa en 2008 para todos los activos previsionales, incluso para el fondo tipo "E", el más conservador, que invierte en instrumentos de renta fija (-0,93%), y ascendió a un máximo de -40,26% para el fondo más riesgoso, de tipo "A".

La recuperación parcial de los mercados bursátiles, a la que han contribuido decisivamente las políticas de intervención estatal y el rescate directo de algunas grandes empresas y bancos por parte de los gobiernos y bancos centrales de los países desarrollados, ha contribuido a mejorar el desempeño actual de los fondos de pensiones. Sin embargo, en julio de 2009 todavía no llegaban a los niveles previos a la crisis.

Un segundo tipo de impacto provocó la crisis internacional a través del deterioro del mercado laboral. El principal de los vasos comunicantes del sistema de capitalización individual con el mercado laboral es el empleo. Producto de la crisis, la tasa de desempleo nacional subió en Chile en torno a 2,4 puntos porcentuales durante 2009 respecto del año 2008. Como se sabe, el aumento de la desocupación redundará en el futuro en menores cotizaciones de los trabajadores y en lagunas previsionales más extensas, lo que incidirá con posterioridad en el monto de las pensiones futuras.

Por último, la caída en la rentabilidad de los fondos de pensiones provocada por la crisis internacional hizo que algunos de los nuevos productos diseñados por la Reforma Previsional, los voluntarios, no tengan demasiado sentido hasta que los mercados se reactiven y operen con menor volatilidad. En todo caso, debe recordarse que los regímenes previsionales prueban su solidez en el largo plazo. Los beneficios de la Reforma no sólo no se vieron afectados, sino que, como se señaló, algunos de estos fueron entregados con anticipación a lo previsto, justamente para paliar los efectos de la crisis.

³⁶ Corresponde a la valorización de los activos a precio de mercado. Las fluctuaciones del precio de mercado de los activos previsionales hacen variar el valor de los fondos de pensiones; sin embargo, hasta que no se hace efectiva la venta de los instrumentos de inversión, la pérdida patrimonial es de naturaleza contable, aunque sus efectos son igualmente reales. Desde un punto de vista analítico, ambas formas de examinar el asunto pueden ser legítimas, tanto el valor presente del portafolio de los fondos de pensiones o el valor de estos como flujo en el tiempo, según los aspectos que se desee resaltar.

³⁷ Las pérdidas, sin embargo, comenzaron con anterioridad, por el escenario de incertidumbre que predominó en la economía mundial desde mediados de 2007. Tomando como punto de partida el 25 de julio de 2007, el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) estima las pérdidas en US\$ 14.871 millones de los fondos de pensiones a comienzos de septiembre de 2009 (www.cendachile.org).

El retroceso de los fondos de pensiones chilenos fue debatido en la OIT y provocó preocupación en el Parlamento chileno. A la luz de los resultados descritos, los representantes sindicales chilenos cuestionaron en la OIT la viabilidad y sostenibilidad del sistema de capitalización individual. En una presentación que hizo la delegación laboral a la 98ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, reunida en Ginebra del 3 al 19 de junio de 2009, el jefe de la delegación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), José Manuel Díez, planteó cuatro argumentos. Sostuvo, primero, que en la discusión previa a la Reforma Previsional había quedado en evidencia que más de dos tercios de los trabajadores pensionados en el sistema privado reciben pensiones muy bajas, y más de la mitad, inferiores al mínimo. En segundo término, sostuvo que las AFP y las compañías de seguros se han quedado con el equivalente a un tercio de las cotizaciones de los trabajadores. La tercera crítica apuntó que desde el inicio de la crisis, los fondos de pensiones perdieron el equivalente a todo lo que habían ganado desde su creación. Planteó, por último, que la insolvencia de la industria aseguradora privada mundial ha afectado severamente a las empresas que concentran las pensiones de renta vitalicia en el país. El informe que entregó la CUT en la OIT concluye sosteniendo que "Chile se encuentra en los hechos sin un sistema efectivo de pensiones" y propone que los afiliados del sistema privado próximos a jubilar retornen al sistema público y que el Estado reconstruya "un sistema público de pensiones que no dependa de los mercados financieros". (CENDA, 2009).

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CCEAR) de la OIT, por su parte, tras enterarse en la exposición oral del representante del Gobierno, del estrecho trabajo que ha tenido el Gobierno con el Departamento Técnico de la OIT para reformar el sistema de pensiones, lo que condujo en julio de 2008 al establecimiento de una pensión básica universal solidaria, que en 2012 recibirán 1,2 millones de personas o un complemento de ella (el aporte solidario), pidió al respecto un informe detallado para analizar en su próxima sesión de noviembre-diciembre 2009. (CENDA, 2009).

A su vez, la Cámara de Diputados de Chile acordó el 17 de marzo formar una comisión investigadora de la "pérdida patrimonial en las pensiones de millones de chilenos" afiliados a las AFP, después que en dos sesiones anteriores de la sala no se lograra el quórum necesario. Según el acuerdo, la comisión investigará "las actuaciones de la Superintendencia de Pensiones" en relación con las medidas adoptadas para enfrentar la crisis y prevenir una mayor pérdida patrimonial. También se investigarán las medidas adoptadas "para el acceso a la información por parte de los usuarios y el eventual uso de información privilegiada por parte de los directivos de las administradoras". (Cámara de Diputados de Chile, 2009).

Sin embargo, la disminución del monto de la pérdida patrimonial tras varios meses en 2009 con rentabilidad positiva de los fondos de pensiones restó presión, presencia mediática y sobre todo dramatismo al tema del desempeño del sistema durante la crisis. El mensaje de la industria de que había que esperar la recuperación se impuso inicialmente al de los críticos. Además, a partir de mediados de 2009, el escenario preelectoral comenzó a copar el debate público.

2. DESAFÍOS QUE ABRE LA CRISIS

Las autoridades y técnicos preocupados del sistema previsional siguieron la evolución de la crisis internacional con suma atención. La recesión mundial, que en septiembre de 2009 cumple un año, puso en tensión a todos los sistemas previsionales y motivó reflexión y debate sobre su desempeño. Aunque existen señales de alivio y de que se podría acercar la luz al final del túnel, las proyecciones son todavía pesimistas para 2009 y cautelosamente optimistas para 2010.

Desde la Dirección de Presupuestos, el Asesor Director DIPRES Fidel Miranda señala que esta crisis ha afectado a todos los sistemas previsionales del mundo, sean de reparto, capitalización individual o combinaciones de ambos. Dependiendo de la profundidad que finalmente tenga la crisis, como ya ocurrió en Argentina, por ejemplo, los gobiernos podrían verse compelidos a buscar recursos para enfrentar los crecientes gastos sociales y presupuestos deficitarios, y la tentación de usar los fondos de pensiones estará siempre presente, argumenta.

Miranda recuerda que cuando estaban diseñando la Reforma Previsional, se abrió la polémica de "si nosotros terminábamos con el sistema de previsión individual o volvíamos al sistema de reparto. Pero la verdad es que los costos de pasar de un sistema a otro son monstruosos. Nosotros aquí [en Chile] llegamos a tener déficit fiscales de más del 10% del producto" debido al cambio del sistema de reparto al de capitalización individual. Se trata de un volumen de recursos equivalente, por ejemplo, a todo el deterioro que hubo en la década de los ochenta de los sistemas de salud y educación. "Cambiar de nuevo de un sistema individual a uno de reparto tendría costos monstruosos para la población", advierte. Además, como en el sector previsional las políticas públicas se construyen con un horizonte de largo plazo, equivalente a la duración de una vida laboral, se "necesita un gran consenso nacional si se quiere hacer una política que sea estable para los próximos 40 años".

Aunque Miranda cree probable que los fondos de pensiones no sigan cayendo "porque los sistemas financieros reaccionan más rápido que la comunidad real y por tanto los costos y el ajuste ya se hicieron", la recuperación de las pérdidas será lenta, de dos o tres años. El considera que habrá un problema de opinión pública crítica del sistema de capitalización individual, pero matiza que también todos los sistemas de pensiones enfrentarán presiones.

Al ex Subsecretario de Previsión Social Mario Ossandón le preocupan en especial dos efectos de la crisis. En primer término, un fenómeno que describe como "la intangibilidad del futuro en materia previsional para la gente", porque si bien las personas están dispuestas a adquirir un riesgo, no lo están a que un sistema sea inadecuadamente diseñado y carezca de capacidad para resistir el fraude. "Si la crisis hoy día es producto de las decisiones y negocios fraudulentos en otros países del mundo en manejos de fondos, yo no tengo que comprarme esa crisis", argumenta. Los sistemas han perdido credibilidad porque no son capaces de asegurar que el riesgo es sólo la rentabilidad y no además el fraude, añade. "El mayor talón de Aquiles es que la gente empiece a dudar de los expertos", afirma.

El segundo efecto que señala preocupante el ex Subsecretario es que debe existir una industria "que dé certezas, mínimas, pero certezas. No se puede seguir vendiendo un producto sin certezas (...) si esto no lo logramos resolver no vamos a desarrollar los productos de ahorro voluntario". Se pregunta Ossandón por qué un consumidor querrá invertir en algo que no tiene certeza de rentabilidad. "La tangibilidad de resultados y la promesa es clave. Y eso es lo que cambia con la crisis y que no estaba en el diseño original", sostiene.

El problema es que tanto el ahorro obligatorio como el voluntario son fundamentales para que las personas financien sus pensiones. La industria está diseñada para que en 40 años una persona ahorre voluntaria u obligatoriamente el 10%, "pero la realidad del mercado laboral ha mostrado que no es así", afirma Ossandón. Como el empleo es inestable, las personas cotizan en promedio la mitad del tiempo, 20 años, y además el 10% de ahorro es un tercio de lo que se pide en Europa, donde las tasas de ahorro son del 30% para llegar a pensiones del 70% del saldo promedio de los últimos dos años de ingreso. Como "en Chile estamos cerca del 40%", se debe aumentar el ahorro voluntario y obligatorio.

También advierte con preocupación contra la tendencia de flexibilización de las normas laborales para enfrentar la tasa de desocupación, porque si esto significa no hacer imposiciones, se podrían afectar negativamente las pensiones a futuro, en particular de los jóvenes. En el sistema de capitalización individual "los primeros diez años son más importantes que los diez últimos", por el tiempo que los recursos están logrando mayor rentabilidad, señala el ex Subsecretario.

Cálculos de la Superintendencia de Pensiones para un joven que ingresa al mercado laboral a los 20 años, después de 40 años de vida laboral, a los 60 años, indican que el 40% de su ahorro al pensionarse provendrá de los aportes que hizo entre los 20 y 30 años. Lo anterior, considerando una remuneración que crece al 2% anual y ahorros previsionales con una rentabilidad de 5% anual. "Tus primeros ahorros ganan intereses por más años", sostiene una campaña de este organismo y la Asociación de AFP (Berstein, 2009).

Ossandón cree que este escenario hará surgir en algún momento en el debate el tema de que los empresarios no aportan a la previsión del trabajador. "En ningún país [el aporte de los empresarios] es cero y en ningún país [el sistema] se financia con el 10%", afirma. "Necesariamente se abre el tema", concluye.

Considera el ex Subsecretario que se debe crear una promesa futura, o no habrá ahorro previsional. El problema es que el argumento actual que se señala, de que "en el pasado la rentabilidad fue *equis*", no sirve porque nadie asegura que esas condiciones "se van a repetir a futuro, porque si se repiten las condiciones del pasado, se puede repetir la misma crisis a mayor profundidad".

El proceso de acumulación capitalista sobre la base de la acumulación financiera es "lo que está en cuestión hoy día" porque era "un proceso de acumulación irreal", como se ha demostrado durante esta crisis, agrega Ossandón.

La Superintendente de Pensiones Solange Berstein examina el problema desde otro punto de vista: "¿Qué habría pasado con crisis financiera y sin Reforma? Creo que habríamos

tenido un escenario sumamente complejo, porque la Reforma de buena o mala manera se adelantó a muchos de los problemas que generó la crisis", dice.

Que la Reforma Previsional y la crisis internacional hayan sido simultáneas "tiene de dulce y de agraz", sostiene Berstein. "La parte dulce es que justamente la Reforma se ha adelantado a muchos de los problemas que produce una crisis financiera como esta y en buena parte estamos mucho mejor preparados para enfrentarla que lo que hubiésemos estado sin Reforma", agrega.

El primero de los nuevos instrumentos de la Reforma que ayudan a enfrentar la crisis es el pilar solidario, que "mitiga justamente el impacto que tiene la crisis sobre las poblaciones de menores ingresos", afirma Berstein. "Tenemos una respuesta, que es parte del diagnóstico" de lo que se creía necesario hacer al momento de estudiar cómo funcionaba el sistema de pensiones. "Teníamos un sistema de pensiones muy vulnerable al riesgo financiero, donde el riesgo individual de cada persona estaba sometido a los vaivenes del mercado [y] necesitábamos tener un pilar solidario fuerte, coparte de este sistema de pensiones, que contribuyera a disminuir el riesgo financiero individual que estaba asumiendo cada persona. El pilar solidario es parte de un diseño, que ayuda a decir hoy que por suerte —de alguna manera— lo tenemos en su lugar al momento de enfrentar una crisis financiera", afirma.

Asimismo, el régimen de inversión es más flexible tras la Reforma, porque esta da las directrices generales, pero "tenemos la flexibilidad de hacer el análisis, las adecuaciones para hacer mejor frente a una crisis financiera como la que enfrentamos", dice Berstein. A esto se agrega la existencia del Consejo Técnico de Inversiones, donde se reúnen cada dos semanas especialistas "que piensan y evalúan respecto de cuál es la mejor forma de regular y enfrentar las inversiones de los fondos de pensiones", agrega.

Pero que hayan coincidido la crisis y la Reforma también tiene de agraz, agrega. Existen productos que hubiesen logrado un mayor impacto del que tuvieron. En particular, todo lo que se refiere al ahorro voluntario. Con la crisis el escenario es "bastante menos atractivo del que uno quisiera", dice Berstein, para el ahorro previsional voluntario colectivo y ahorro previsional voluntario individual. "No estamos en el escenario más propicio, no solamente por el tema de lo que significa la crisis financiera en términos de los retornos a la inversión, sino que además con inminentes episodios de cesantía que se pueden producir a lo largo del año 2009. O sea, el escenario no es el más propicio para tener un ahorro voluntario mayor como el que pretendía incentivar la Reforma. Pero bueno, la Reforma está ahí, y ya vendrá, en algún minuto, nadie puede decir cuándo, un escenario mejor, y existirán estas oportunidades, las oportunidades van a permanecer y en la medida que las personas quieran tomarlas, ahí van a estar".

La conclusión de la Superintendente Berstein es que "habrá que esperar a que las cosas mejoren, pero sin duda que la Reforma contribuyó a tener una situación mejor que la que hubiésemos tenido sin la existencia de la Reforma".

3. LOS EFECTOS EN LOS GRUPOS VULNERABLES

Quizá la característica primordial de la Reforma Previsional es su carácter inclusivo de todos aquellos segmentos de personas que desde la creación del sistema de capitalización individual se habían quedado al margen de este o recibían pocos beneficios, insuficientes para garantizar su sustento. Sus principales medidas se concentran justamente en tres de los grupos más vulnerables de la población: adultos mayores e inválidos; mujeres, y jóvenes e independientes. A la descripción del impacto que están comenzando a tener estas medidas y el que ocasionarán en el futuro, cuando estén operando en régimen, se dedica esta sección.

★ FIN DE LA POBREZA EN ADULTOS MAYORES E INVÁLIDOS

El primer efecto de la Reforma Previsional será el de que Chile sea un país sin pobreza en la población adulta mayor de 65 años e inválida, en un plazo que el ex Subsecretario Mario Ossandón estima en cinco años, esto es, hacia el año 2013.

De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006, un 13,7% de la población (2,2 millones de personas) se encuentra en situación de pobreza, lo que implica un importante avance desde 1990, el mayor en América Latina, en que un 38,6% estaba en esa misma condición. Del total de personas en esta condición, 7,5% tienen 60 y más años. (MIDEPLAN, 2007).

Por consiguiente, de cumplirse esta proyección de poner fin a la pobreza en la llamada tercera edad, propósito que estuvo presente en el proyecto de Reforma Previsional, la pobreza nacional se reduciría en aproximadamente 1,1 puntos porcentuales, lo que podría implicar una caída en torno a 12,6% por este único efecto.

La pobreza se terminaría para este grupo etario porque la Reforma Previsional entregará cobertura universal al 60% de la población de menores ingresos, mientras que el 40% restante ya tiene pensión o va a tenerla de acuerdo a las proyecciones efectuadas. Ossandón estima que este proceso tardará unos cinco años porque es posible que haya pobreza no detectada con los actuales instrumentos, de personas que cuentan con activos pero no con ingresos. Con la medición que realiza la Ficha de Protección Social empezó "a aparecer la pobreza de la clase media", de personas que si bien tienen resuelto temas como la vivienda, no cuentan con ingresos como para sus necesidades básicas. Además, podrá haber personas que salgan de la pobreza, pero no todo su grupo familiar.

Cuando se trata de un matrimonio en que ambos cónyuges recibirán beneficios de la Reforma Previsional, algo bastante habitual, el ingreso familiar quedará muy por sobre el de la pobreza. Esto es frecuente en el sector rural, donde personas que nunca cotizaron y empezaron como inquilinos o pequeños agricultores independientes reciben dos pensiones asistenciales, de \$ 75.000 cada una. "Pasar de cero a \$ 150.000 es una diferencia muy grande", afirma Fidel Miranda, Asesor Director en la DIPRES, quien sostiene que en algunos segmentos la pobreza terminará.

Muy relacionado con este impacto, la Reforma Previsional contribuirá a mejorar la calidad de vida de las personas. A diferencia de otros programas sociales, no elimina otros subsidios y no compite con ellos. Por tanto, algunos grupos recibirán el ingreso en efectivo de la Reforma, además de la protección en salud gratuita al 20% más pobre y para los otros cuatro quintiles de la población, financiada con el 7% de cotización, garantizado por el Estado para el resto de sus vidas, hasta su fallecimiento. Esto se traduce en "cobertura universal en Chile a todos los mayores de 65 años, ya sea de gratuidad en el caso del 20% más pobre o de libre elección para el resto", señala Ossandón.

En cambio, el efecto de la Reforma Previsional en materia de distribución del ingreso será nulo o reducido, porque este fenómeno está más relacionado con la forma como se genera la riqueza y la acumulación en los sectores de mayores ingresos, sostiene Ossandón. Además, según se observa en la división de la pobreza por tramos etarios que realiza MIDEPLAN (2007), esta se concentra en los menores de 18 años (42,1%) y no en la tercera edad (13,7%). Entre los adultos mayores, antes de la Reforma Previsional, la situación más frecuente era que tuvieran vivienda y alguna pensión, sea asistencial o de generación propia y/o algún tipo de ingreso inestable, afirma Miranda.



UNA REFORMA CON ROSTRO FEMENINO

Uno de los principales efectos de la Reforma está siendo el de contribuir a la igualdad de oportunidades de género y al fin de la discriminación que afecta a las mujeres en diversas dimensiones. En efecto, la pobreza no se distribuye en forma igualitaria entre hombres y mujeres. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2006, las mujeres en condición de pobreza representan el 14,3% del total de mujeres, mientras que los hombres en similar condición son el 13% del total de hombres. Esto significa que existe una brecha de género desfavorable a las mujeres de 1,3 puntos porcentuales en materia de pobreza (MIDEPLAN, 2007).

Al examinar la situación de las mujeres y hombres jefas de hogar, se observa que la brecha se expande. Según datos de la Encuesta CASEN 2006, la incidencia de la pobreza en los hogares encabezados por mujeres alcanza a 14,1%, en contraste con este mismo indicador en los hogares encabezados por hombres (10,0%). La diferencia se traduce en una brecha de género de 4,1 puntos porcentuales desfavorable a las mujeres jefas de hogar en materia de pobreza (MIDEPLAN, 2007).

Observando otros indicadores relacionados con el mercado de trabajo se advierte que la brecha de género es todavía mayor, aunque en el tiempo ha disminuido. Por ejemplo, en la tasa de participación de las mujeres pobres (30,4%) la brecha de género respecto de la tasa de participación de los hombres pobres (62,7%) es de 32,3 puntos porcentuales en 2006, mientras que en 1990 era de 51,4 puntos porcentuales.

La brecha de género en desempleo es bastante inferior, de 8,6 puntos porcentuales: las mujeres pobres tienen una tasa de desocupación de 29,6% en contraste con la de 21,0% de

los hombres pobres. Y como se ha señalado, al pensionarse las brechas crecen, porque las mujeres cotizan en promedio menos años, en trabajos peor remunerados, más precarios y con lagunas previsionales más extensas que los hombres.

Para contribuir a compensar algunas de estas brechas de género, las mujeres tuvieron beneficios especiales —el bono por hijo nacido o adoptado— en la Reforma Previsional. Además, han concentrado la recepción de la mayor parte de los derechos que esta otorga, debido a que la pobreza es mayor en ellas. En los primeros 13 meses de entrega de cuatro de los principales beneficios, las mujeres concentran el 65,0% del monto pagado y representan el 64,8% del universo total que las ha recibido (Cuadro 2).

Las cifras lo confirman: la Reforma Previsional tiene sesgo femenino.

Cuadro 2. Beneficios y montos pagados por la Reforma Previsional según sexo (en US\$, hasta julio de 2009) ^{a/, b/}

Tipo de beneficio	Nº Hombres	Hombres monto (US\$)	Nº Mujeres	Monto mujeres (US\$)	Total ambos sexos	Total monto (US\$)
Pensión Básica Solidaria de Vejez	117.124	16.428.960	261.334	36.747.135	378.458	53.176.094
Pensión Básica Solidaria de Invalidez	86.710	12.545.339	116.028	17.551.825	202.738	30.097.164
Aporte Previsional Solidario de Vejez	4.882	782.837	8.395	1.172.031	13.277	1.954.868
Aporte Previsional Solidario de Invalidez	1.670	319.236	2.118	410.375	3.788	729.611
Total	210.386	30.076.372	387.875	55.881.366	598.261	85.957.737

Fuente: Elaboración OIT con base en Superintendencia de Pensiones (www.spensiones.cl).

^{a/} Conversión con dólar observado del 31 de julio de 2009 (Banco Central).

^{b/} Incluye pagos retroactivos.



SE INCORPORAN LOS TRABAJADORES JÓVENES E INDEPENDIENTES

Otra de las consecuencias más significativas de la Reforma Previsional será la incorporación al sistema de los trabajadores jóvenes y de los independientes, dos segmentos distintos pero que a menudo confluyen. Si bien ya comenzaron en octubre de 2008 algunos de los beneficios que la Reforma tiene para los trabajadores jóvenes, la incorporación de los trabajadores independientes a la cotización para la pensión y salud se producirá gradualmente, en un calendario que culmina en enero de 2018, con la igualación de sus derechos y deberes respecto de los que tienen actualmente los trabajadores dependientes.

La aplicación de estas medidas, que requerirá de un esfuerzo cultural, permitirá dos avances sustantivos del sistema previsional, ambos previstos desde el informe de la Comisión Marcel. En primer término, elevar la tasa de reemplazo de un trabajador activo, un indicador del efecto que tiene en el consumo pasar desde la vida activa a la pasiva. En la actualidad, en Chile esta tasa se encuentra en torno al 45%. Operando en régimen, la Reforma debería elevarlo hasta sobre 60%, que son los niveles actuales de los países desarrollados, e incluso llegar por sobre este porcentaje.³⁸

Asimismo, ambas medidas permitirán avanzar hacia una cobertura universal de los beneficios del sistema previsional en la población. Es en ambos segmentos donde se concentran las tasas más bajas de cotización, por lo que este esfuerzo será decisivo para elevar la cobertura del sistema y, a la vez, disminuir su variabilidad, dadas las diferentes densidades de cotización según los sectores de la población.

4. LAS LECCIONES QUE DEJA EL PROCESO

El proceso de gestación, diseño y aplicación de la Reforma Previsional, la mayor modernización del sistema de capitalización individual emprendida desde su fundación y una de las transformaciones sociales más amplias de las últimas dos décadas en Chile, deja un conjunto de lecciones útiles para la construcción y debate de políticas públicas, susceptibles de ser adaptadas para otros procesos. Quienes intervinieron desde el aparato público en las diferentes etapas de esta Reforma las plantearon en las entrevistas realizadas para este texto y se recogen a continuación en esta sección.



LIDERAZGO EN DISTINTOS NIVELES

La Reforma Previsional tuvo liderazgo, coincidieron los entrevistados. Toda política pública lo requiere, pero no todas cuentan con este ingrediente en las diversas etapas por las que atraviesan. Se trata de un requisito indispensable para transformar una idea en acción, de modo que aquello que se inició como un proyecto en un programa de gobierno, e incluso antes, como una aspiración que surgía de análisis técnicos, se plasme finalmente en una ley concebida para los próximos 40 años, que entrega beneficios cada mes a miles de personas. Hubo liderazgo para impulsar el proyecto, obtener consensos, designar equipos responsables adecuados y apuntar las prioridades si se quería concretar el proyecto en plazos muy breves, comparados con los que otros países han necesitado para reformas de esta envergadura.

³⁸ Porcentajes del Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), que a su vez tomó el 45% de una proyección de Berstein, Larrain y Pino (2006), la que no consideró las pensiones asistenciales, y de una estimación con supuestos de alta densidad de cotizaciones en los países de la OCDE. Si bien las metodologías son diferentes, el Consejo consideró comparables las cifras por la mayor formalidad del mercado de trabajo de la OCDE y la prevalencia de sistemas de beneficio definidos.

El liderazgo fue de diferente naturaleza, en distintos niveles y etapas del proceso. Lo tuvo la Presidenta Bachelet, que estuvo al frente de la Reforma desde sus inicios. Que Bachelet haya estado siempre pendiente y atenta del tema, "declarando en todas partes que esta era la prioridad número uno de su Gobierno, fue una señal política para todos los ministros, subsecretarios y servicios", sostiene Fidel Miranda, Asesor Director de la DIPRES.

Hubo una "clara visión presidencial", que surgió del compromiso de la Presidenta Michelle Bachelet de "crear y consolidar un gran sistema de protección social, que ampare a chilenos y chilenas desde la infancia hasta la vejez", agrega Labibe Yumha, Directora del IPS. En el caso de los adultos mayores, este compromiso se tornaba necesario porque este segmento etario representa un porcentaje creciente de la población, debido al mejoramiento de las condiciones de vida y los estándares de salud, así como por el descenso de la tasa de natalidad, argumenta.

Pero también existió liderazgo en la etapa previa. El presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Mario Marcel, condujo el mayor proceso de diálogo técnico que ha tenido el país, para producir una propuesta que fue la base del proyecto de ley. Lo ejercieron, asimismo, los ministros que condujeron la transformación del proyecto en una Reforma aplicable, concitando apoyo de distintos sectores, y después lo ha tenido el equipo directivo que preparó y condujo la operación en terreno.

Según el ex Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade, el proyecto podría no haber resultado o sido exitoso con las mismas instituciones. "¿De qué depende mucho? Del liderazgo de las personas, de incorporarlos, de hacerlos sentir que esto es una importante reforma y que es una oportunidad para ellos también". Para Andrade, constituye un error creer que "la épica" está abandonada en el servicio público. "Eso perfectamente funciona, pero hay que generar un liderazgo de conversación, no de la autoridad", plantea.

Hubo en el proceso el tipo de liderazgo que el BID (2006) ha calificado de "funcional" porque "facilita la cooperación y las negociaciones intertemporales que mejoran la calidad de la política pública". Uno de los desafíos que este tipo de liderazgo enfrenta es "la articulación de las motivaciones políticas y técnicas para producir políticas de alta calidad" (BID, 2006).



ESCUCHAR A LOS CIUDADANOS Y A LOS TÉCNICOS

Una segunda lección que arroja este proceso es sobre las ventajas que presenta el método de la participación ciudadana para la generación de políticas públicas capaces de concitar consensos amplios.³⁹ Este espíritu fue especialmente significativo en el trabajo que efectuó

³⁹ En este mismo sentido, el ex Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, señaló en un discurso en la sede de CEPAL en agosto de 2003: "La democracia tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público (...) Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del propio Gobierno". Citado en BID (2006).

la Comisión Marcel. La Superintendente de Pensiones Solange Berstein resalta la importancia que tuvo la posibilidad de escuchar a distintos sectores en esta Comisión.

"A todos se les escuchó y se tomaron muchas cosas", observa Berstein. Por ejemplo, recuerda cuando se presentó una organización de trabajadores independientes y pidieron que se obligara a cotizar a estos trabajadores. Escuchar de primera fuente a los representantes de sectores de la sociedad, tomar en cuenta su opinión, al igual que la de los gremios y de los técnicos, fue un "ingrediente importante" para el éxito de la Reforma, plantea la Superintendente. En el mismo sentido, Labibe Yumha resalta que la confluencia de distintas perspectivas técnicas y políticas para llegar a un consenso fue determinante para el éxito del proceso.

El ex Ministro Andrade considera "fundamental" el método de hacer política pública, sin perjuicio de la certeza de los contenidos. Sostiene que una política pública exitosa debe generar amplios consensos previos, lo que requiere "combinar adecuadamente la opinión técnica con la opinión genuina. Hay más sensatez de la que uno cree en la gente, por consecuencia, hace bien escuchar. No estoy hablando de demagogia, sino de una política pública concreta".

Resalta Andrade que es necesario "meter gente adentro, hacer participar organizaciones, darse el tiempo de que la gente pueda expresar opinión".

★ FUNDAMENTOS SÓLIDOS

La solidez técnica de una política pública constituye un ingrediente esencial para el éxito de una política pública, plantearon los entrevistados. En el caso de la Reforma Previsional, el primer aspecto que resalta de su consistencia interna es la sustentabilidad de la política en el tiempo, porque los cambios se financian sin desequilibrar las cuentas macroeconómicas, no obstante su dimensión. En rigor, esto lo permite tanto el orden previo de las cuentas fiscales como el financiamiento a partir de fuentes diferentes, según se ha señalado. "Hay un estudio de sustentabilidad finísimo. El primer monumento es a la sustentabilidad fiscal" de la Reforma Previsional, sostiene el ex Director del IPS, Rafael del Campo.

El ex Subsecretario de Previsión Social Mario Ossandón también considera un componente esencial de la Reforma que contara con un financiamiento asegurado a través de los Fondos de Reserva Previsional. "Es una Reforma a largo plazo que te da solidez en el tiempo", sostiene.

Un segundo aspecto relevante es que la Reforma no sólo definió políticas y medidas para enfrentar los problemas que se observaban en el sistema de capitalización individual y abordar la necesidad de dar protección digna a la población adulta mayor, sino que incorporó como un contenido esencial las instituciones necesarias para ejecutar las acciones diseñadas. Desde la etapa de diagnóstico quedó en evidencia la importancia de los cambios institucionales, sin los cuales la Reforma podría frustrarse. Lo anterior es consistente con la

amplia experiencia que existe en Chile en diseño de políticas públicas de calidad, reconocida internacionalmente.⁴⁰

Que la política pública vaya acompañada por una institucionalidad nueva es determinante para el éxito, sostiene Del Campo, porque se "abandona la mirada de que se crea derecho, pero no se crea cómo ejercer el derecho. En cambio, aquí la institucionalidad está al servicio, o facilita, o acompaña al ejercicio del derecho", plantea. Considera el ex Director del INP que no es posible desarrollar una política pública sin institucionalidad, o con una deficiente o no sinérgica relación de la política pública que se quiere aplicar con las transformaciones institucionales.⁴¹

La Superintendente Berstein resalta como uno de los ingredientes de la solidez de la Reforma Previsional la calidad de la información técnica estadística y de análisis, con evidencia internacional, que estuvo disponible para realizar un diagnóstico adecuado. Recuerda que cuando la Comisión Marcel desarrollaba su trabajo vinieron los expertos internacionales más reconocidos en materia previsional y estuvieron dos días con la Comisión. "Es una cosa absolutamente increíble (...). Cuando los llamé, me tocó a mí personalmente organizar el seminario en cuestión, con la ilusión de que me dijeran que sí, la verdad me imaginé que a lo mejor conseguía a algunos, a la mitad, [pero] la lista completa, todos, me dijeron que sí, estuvieron acá y aportaron antecedentes, análisis y diálogos con la gente de la Comisión", relata Berstein.

Hubo un respaldo muy fuerte en información que después facilitó el desarrollo del proyecto en el Parlamento. Para "cualquier cosa que hubiese dudas, existía un documento, existía análisis, existía el dato. Todo estaba documentado, todo estaba sustentado, nada era al azar, nada fue porque 'pensamos que', 'creímos que', 'eventualmente, a lo mejor podría funcionar' o 'nos tincó', nada", recalca Berstein.



PONER AL CLIENTE PRIMERO

La concepción estratégica de poner al cliente en primer lugar, por delante, con un enfoque de retail, es una de las lecciones más importantes que deja la Reforma Previsional, a juicio del Subsecretario de Previsión Social, Claudio Reyes. Se trata de una concepción que implica

⁴⁰ Un estudio reciente del BID sobre las características clave de las políticas públicas aplicadas en los países de América Latina en los últimos 20 años o desde el retorno a la democracia determinó seis factores medibles que van más allá de los contenidos de estas: su estabilidad en el tiempo; la adaptabilidad para ajustarse cuando fallan o cambia el escenario; su coordinación y coherencia en la implementación y con otras políticas públicas; la calidad de la implementación y efectiva aplicación; su orientación al interés público; y la eficiencia, dimensionada a través del grado en que reflejan una asignación de recursos escasos con altos rendimientos. En una comparación de estas características clave en las políticas públicas de 18 países de América Latina efectuada en 2005, Chile resultó con un índice de políticas en una categoría propia, "muy alta", con un desempeño superior al resto de los países (BID, 2006).

⁴¹ Al respecto, el BID (2006) señala que "la tendencia a pensar en las políticas primero y las instituciones después puede ser fuente de muchos problemas y errores".

"un cambio cultural", en el que "nosotros tenemos clientes" y se erradica el concepto de "beneficiarios y usuarios, que son símil de alguien pasivo, que recibe un beneficio [como si fuera] 'date con una piedra en el pecho porque te lo estamos dando'. No, aquí la Reforma establece un derecho, la previsión es un derecho, y por lo tanto las personas tienen derecho a reclamar, a exigir ciertas condiciones estándares de calidades de atención", plantea Reyes.

Una política pública exitosa requiere ser amistosa con la gente, cumplir sus promesas, dar información exacta, asumir responsabilidad y no hacerla descansar en "el sistema", afirma Reyes.

Otro aspecto vinculado con el enfoque centrado en los clientes es lograr que exista coordinación institucional entre "servicios que tenemos los mismos objetivos y los mismos clientes, para obtener mejores resultados", señala Reyes. Esto ha sido especialmente notorio a partir de la segunda etapa de la Reforma Previsional, entre octubre de 2008 y julio de 2009.

Un tercer territorio en el que se requiere de esta coordinación institucional de diferentes organismos para facilitar los trámites al cliente es en el manejo de las bases de datos, donde la Reforma ha dejado atrás situaciones que eran típicas, estableciendo nuevos estándares. "Es muy propio del Estado que cada uno apunte a lo suyo y se repita el esfuerzo", recuerda Reyes.

En la ley se estableció la "obligatoriedad de todos los servicios públicos comprometidos a entregar la información necesaria al sistema de datos previsionales", en tiempo y forma, recuerda Fidel Miranda, de la DIPRES.

El ex Director del IPS estima que uno de los legados que la Reforma Previsional dejará a otras políticas públicas es el avance hacia una plataforma integrada de datos de largo plazo, del Estado o administrado por privados. "Se va a producir en Chile el mismo fenómeno que ocurrió en Uruguay, de que el Banco de Previsión Social hoy día engloba a todo el sistema desde el punto de vista de la información, análisis de actualidad y miradas de política pública", señala Del Campo.

Disponer de bases de datos que dialogan entre sí, administrativamente muy sólidas, como se ha logrado en materia previsional durante la aplicación de la Reforma, permite entrecruzar información para después evaluar políticas públicas, como, por ejemplo, un subsidio al trabajo, mejor administración de la asignación familiar, o un subsidio al transporte, agrega.

★ TRABAJO EN EQUIPO

Como se ha sostenido en este texto, hubo debates internos en el equipo directivo de la Reforma, en más de una ocasión las decisiones fueron complejas y debió intervenir la Presidenta para resolver algunas polémicas. Cuando se trata de resoluciones complejas e intervienen organismos que tienen una misión y visión diferente, este es un proceso que refleja normalidad; en rigor, habría sido preocupante que no existieran polémicas. La clave es

que fueron zanjadas, y después que esto ocurrió no hubo trabas sino apoyo interinstitucional y colaboración.

En este sentido, Fidel Miranda, de la DIPRES, resalta el papel relevante que cumplió la alianza estratégica entre los ministerios del Trabajo y de Hacienda para el diseño e implementación de esta Reforma. El peso de Hacienda y la inspección de la Dirección de Presupuestos permitieron disponer de recursos y movilizar a los actores, sostiene.

La Superintendente Berstein resalta la importancia de que se hayan mantenido equipos de trabajo desde el comienzo hasta la aplicación concreta de la Reforma. En todo el proceso hubo "gente con la capacidad técnica de haber pensado y después haber estado en lo que significa en la implementación de lo que se pensó, cosa que no haya una desvinculación. No es que alguien pensó algo y después entrega el paquete y otra persona lo implementó". Esta continuidad establece una línea conductora común al proceso y aporta a su coherencia y consistencia, otra lección de esta política pública, señala.

★ SENTIDO DE OPORTUNIDAD

El ex Ministro Andrade apunta otra lección que ha dejado la Reforma Previsional. Las políticas públicas tienen un momento adecuado para su formulación, un período en el que están presentes las condiciones que permiten —pero no aseguran— su éxito. En el caso de esta Reforma hubo "sentido de oportunidad". Esto lo facilitó el hecho de que el sistema de capitalización individual llevaba 25 años en ejecución, casi en forma pura, "sin matices", por lo que existía un período suficiente para evaluarlo y advertir sus problemas, sostiene.

CAPÍTULO VI

EL APOYO DE LA OIT AL PROCESO



1. SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS

Desde su creación en 1919, uno de los objetivos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido la extensión de la seguridad social para todas las personas que la necesitan, en todo el mundo. La seguridad social ha sido declarada como uno de los derechos humanos fundamentales por las Naciones Unidas y constituye una herramienta esencial de las sociedades contemporáneas para crear cohesión social, aliviar la pobreza, contribuir a la dignidad humana, la equidad y la justicia social, y de esta forma contribuir a la paz e integración social.⁴²

Para cumplir este propósito, la OIT ha adoptado desde entonces 31 convenios y 23 recomendaciones sobre seguridad social. De estos, el fundamental es el Convenio N° 102, de 1952, sobre la Seguridad Social (norma mínima), donde se recogen las llamadas nueve "ramas clásicas" que integran la seguridad social: asistencia médica, prestación de enfermedad, prestación de desempleo, prestación de vejez, prestación en casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestación de invalidez y prestación de sobrevivientes.

A comienzos del siglo XXI, la cobertura de la seguridad social, que oscilaba en América Latina entre 10% y 80% según los países, se encontraba en una situación de "franco estancamiento" en la región, a juicio del diagnóstico de la OIT. A nivel mundial, más de la mitad

⁴² Véanse dos instrumentos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas: la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 22), donde se sostiene que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad" (<http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#a22>), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9), que señala: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social" (http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm).

de la población del mundo, incluyendo a los trabajadores y sus familias, estaba excluida de cualquier tipo de seguridad social. Era posible advertir entonces la eclosión de un fenómeno que hoy se observa con mayor nitidez: si bien el proceso de globalización estimula el desarrollo de las fuerzas productivas, el comercio y la expansión de los mercados, favoreciendo el progreso de amplios sectores, otros a la vez quedan al margen de estas transformaciones o son insuficientes los mecanismos previstos para su adaptación e incorporación. El resultado es un aumento de la informalidad y precariedad del trabajo y la existencia de sociedades fuertemente segmentadas, en las que han aumentado la inseguridad y el riesgo. El antiguo paradigma de permanecer en un mismo empleo durante toda la vida laboral, hasta jubilar, al amparo del cual crecieron varias generaciones, está terminando en manos de la flexibilidad, el trabajo temporal y sin protección, y la rápida rotación. Una crisis en Asia puede provocar pérdida de empleos en América Latina, y la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos que se desvanezca un cuarto de los fondos previsionales ahorrados para la vejez.

No se estaban cumpliendo las expectativas históricas del trabajo normativo y de cooperación técnica de la OIT en materia de seguridad social, en torno a que la fuerza de trabajo en los países en desarrollo terminaría por insertarse en el sector formal o acceder a un empleo independiente, pero en cualquier caso protegido. De manera implícita, se creía que los países en desarrollo iban a repetir el mismo camino que ya habían recorrido los países industrializados, en forma desfasada en el tiempo. Pero eso no estaba ocurriendo. Incluso en los países con mayor nivel de desarrollo relativo, un número creciente de trabajadores lograba empleos cada vez menos seguros, y por tanto, más expuestos al riesgo (OIT, 2002).

Frente a la situación, el Director General de la OIT, el chileno Juan Somavía, tomando especialmente en consideración los efectos contradictorios de la globalización en la sociedad, propuso a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 el fortalecimiento de la seguridad social como uno de los cuatro contenidos estratégicos de la Agenda por el Trabajo Decente. Esta lo acogió en 2001 y en 2003 la OIT lanzó una Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos (OIT, 2008a; 2008b).

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 estableció que los sistemas de previsión, cualquiera fuese su naturaleza, deberían ofrecer prestaciones previsibles y no discriminatorios, estar correctamente administrados y de forma transparente, operar con costos lo más bajos posibles y dar espacio a una amplia participación de los actores sociales. Es al Estado al que le corresponde un papel relevante en la facilitación, promoción y extensión de la cobertura (Bertranou, 2006).

2. COMPROMISO INSTITUCIONAL

Es en este contexto de la preocupación permanente de la OIT para que todos aquellos que requieran de la seguridad social puedan tener acceso a esta, que la Organización ha respaldado a través de su Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina la Reforma Previsional que Chile puso en vigor en 2008. Lo hizo incluso desde antes que los actores

políticos y sociales lograran el consenso necesario para la gestación de este proceso, cuando recién se estaban formando los equipos técnicos y la masa crítica que la impulsó.

El apoyo de la OIT siguió cuando el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet eligió el camino de un amplio diálogo técnico para estimular un debate de las propuestas de cambios que surgían de diversos sectores, a través de la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, cuyo informe final sirvió de base para la elaboración del proyecto de ley por parte de un comité de ministros. Continuó durante la discusión en el Congreso Nacional, que terminó entregando después de un año de discusión una aprobación unánime a la Reforma Previsional, promulgada por la Presidenta Bachelet como la Ley N° 20.255 el 11 de marzo de 2008, y durante el período de preparación de los cambios institucionales, en el primer semestre de 2008. Y ha proseguido en la puesta en práctica de esta Reforma Previsional que, sin provocar trastornos ni alteraciones, entrega cada mes beneficios a cientos de miles de chilenos y se ha transformado en una de las políticas públicas de mayor envergadura e impacto social positivo emprendidas durante las cuatro administraciones sucesivas de la Concertación de Partidos por la Democracia.

¿Por qué este compromiso institucional de la OIT?

La respuesta es clara. La Reforma Previsional chilena persigue un conjunto de objetivos muy consistentes con la estrategia que la OIT propone adoptar a todos los países y a sus actores sociales y políticos, a fin de ir avanzando hacia alcanzar la meta del trabajo decente: elevar la cobertura de la protección social, lograr mayor equidad de género y combatir la pobreza. Constituye, asimismo, una Reforma que respeta los equilibrios macroeconómicos fundamentales y, en consecuencia, tiene sustentabilidad en el tiempo. A lo anterior se agrega la legitimidad de su origen, que se expresa tanto en la amplitud del diálogo técnico de la Comisión Marcel como en el apoyo que concitó durante su trámite legislativo, junto con la solvencia técnica de su diseño y puesta en vigor. Además, se comienza a aplicar en este país en forma coincidente con un período en el que se ha abatido sobre las economías del orbe una recesión global, y contribuye con sus beneficios a paliar los efectos de esta crisis en los sectores más vulnerables.

3. CUATRO ETAPAS EN EL TRABAJO PREVISIONAL EN CHILE⁴³

Pueden distinguirse cuatro etapas desde los años ochenta en el trabajo de la OIT en materia previsional en Chile. Una inicial y hasta 2001; otra entre 2001 y 2003; una tercera entre 2004 y 2006; y una cuarta desde 2006 a julio de 2009.

Históricamente, la OIT tuvo una visión crítica de la implantación del régimen de capitalización individual administrado por empresas privadas que se puso en vigor en 1981

⁴³ La división en cuatro etapas fue tomada de OIT (2008c).

como una de las modernizaciones estructurales de Chile, coexistiendo con el antiguo sistema de reparto, en que las generaciones activas en el mercado laboral financiaban a las pasivas (Recuadro 17). Ambos sistemas han coexistido hasta hoy, pero el de reparto a través de las antiguas cajas de previsión, agrupadas en el Instituto de Normalización Previsional (INP), hoy transformado en el Instituto de Previsión Social, se está extinguiendo en forma paulatina⁴⁴ hasta que finalmente terminará cuando fallezcan sus últimos pensionados y beneficiarios.

Por otra parte, el traslado de los imponentes del sistema de reparto a las AFP aumentó el déficit fiscal de arrastre que tenían las cajas de previsión debido a dos factores. En primer lugar, los trabajadores que se cambiaron dejaron de contribuir al financiamiento de las jubilaciones del antiguo sistema. En segundo término, el déficit se incrementó por el pago que hasta hoy persiste y realiza el Estado de los bonos de reconocimiento de las cotizaciones efectuadas en el antiguo sistema. Diversas estimaciones apuntan que el impacto fiscal negativo del régimen previsional de capitalización individual, que incluso requirió en el pasado de reducciones del gasto de gobierno en salud, educación y vivienda, persistirá durante décadas (Uthoff y Bravo, 1998; Bravo y Uthoff, 1999). El gasto fiscal en previsión debido a la reforma de 1981 ha representado en promedio entre 1981 y 2004 un 3,25% del Producto Interno Bruto (PIB) y hacia 2030 todavía significará un 0,4% del PIB. A su vez, el pago de bonos de reconocimiento se extinguiría el año 2024 (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2007).

Esta reforma estructural de la previsión fue pionera en América Latina de los procesos de sustitución de los sistemas de reparto por los basados en la administración privada y el ahorro individual. La perspectiva crítica predominó durante alrededor de dos décadas, en la primera de cuatro etapas que se pueden distinguir del trabajo de la OIT en materia de seguridad social en Chile.

Si bien el nuevo régimen de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) favoreció la generación de un mercado de capitales y permitió otras reformas institucionales modernizadoras, carecía de legitimidad tanto en su origen, al ser impuesto por una dictadura que no consideró la opinión en contrario de las organizaciones de trabajadores, como en su práctica, porque violaba los principios básicos de la seguridad social que la OIT promueve hasta hoy a través del tripartismo, al dejar de lado la preocupación por solidaridad, la cobertura, la equidad de género y la falta de representación de los asegurados (OIT, 2008c).

44

Inicialmente la afiliación al nuevo régimen fue voluntaria. Para motivar a los trabajadores a cambiarse desde el sistema de reparto al de capitalización individual y vencer su desconfianza, además de una campaña publicitaria masiva y del reconocimiento a través de un bono de las cotizaciones acumuladas, se entregó un incentivo económico mediante una disminución de la cotización que éstos hacían a las cajas de previsión cuando se cambiaban a las AFP, lo que aumentó el ingreso líquido en cerca de 12,6% (Délano y Traslaviña, 1989; Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2007). Otro factor que atrajo cotizantes a las AFP fue la rentabilidad que obtenían en el nuevo sistema los ahorros para la vejez. En enero de 1983 se terminó la posibilidad de elegir entre el antiguo y nuevo régimen: todo trabajador que cotizaba por primera vez debía hacerlo obligatoriamente en las AFP. No obstante los incentivos mencionados, en la Encuesta de Protección Social 2002, el 57% de los afiliados encuestados que se trasladaron desde el antiguo sistema dijeron que lo hacían porque el empleador los obligó. Como sector, sólo las fuerzas armadas y carabineros permanecen al margen de estas transformaciones hasta el presente, cotizando en sus propias cajas de previsión. Sin considerar estos últimos, en enero de 2009, de los que cotizan, 4.372.695 lo hacen en el sistema de capitalización individual y 110.568 en el IPS (ex INP) (www.spensiones.cl).

LA REFORMA DE PENSIONES DE 1981 EN CHILE Y LA OIT

La reforma de pensiones introducida en Chile en mayo de 1981 no fue bien recibida por diversos motivos en la OIT, recuerda quien entonces era director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, Víctor E. Tokman, que posteriormente dirigió la Oficina Regional para las Américas de este organismo. En primer lugar, sostuvo al autor, “porque provenía de un gobierno dictatorial que persiguió a los trabajadores”.

En segundo término, agrega, porque “se complementó con la suspensión de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, desde el ejercicio de la negociación colectiva y la huelga hasta las garantías individuales existentes en el ámbito laboral hasta entonces”.

Por último, porque la reforma “significaba un cambio radical del sistema laboral vigente y la violación de los principios y derechos incorporados hasta entonces en la legislación nacional e internacional sobre seguridad social, en particular, la establecida en el ámbito de la OIT mediante el convenio 102 de 1952, que asigna al Estado un papel preponderante como legislador, copatrocinador y garante del régimen de pensiones, como señalan Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele (2009)”, plantea Tokman.

La reforma chilena de 1981 recibió una dura crítica en un artículo del director del Departamento de Seguridad Social Colin Guillion y Alejandro Bonilla, también funcionario de la OIT (Revista Internacional del Trabajo, vol. 111 número 2, 1992) por la falta de solidaridad entre generaciones y grupos sociales con diferentes necesidades y capacidades.

Tokman recuerda que “los mecanismos de control de la OIT acogieron y procesaron las denuncias de violación de la normativa vigente y los gobiernos de Chile debieron defender sus posiciones. Tanto los autores de la reforma durante el período militar, como incluso post 1990 bajo los gobiernos democráticos que lo sucedieron. En esencia, a la falta de solidaridad del sistema se reclamaba también por una exclusiva dependencia de la capacidad de ahorro individual de los trabajadores para financiar sus pensiones y una administración de dichos fondos por agentes privados”.

En la actualidad, señala Tokman, la situación ha evolucionado hacia un acercamiento desde ambas partes. “Se ha avanzado hacia una posición intermedia tanto en la OIT, como en Chile. Se reconoce, por un lado, que la administración privada ha aportado mayor eficiencia y rentabilidad a los ahorros de los trabajadores. Por otro, que pueden coexistir diferentes pilares que en conjunto permitan garantizar pensiones para todos, sea complementando las fuentes de financiamiento o aportando los fondos fiscales necesarios para alcanzar una cobertura universal”.

El PREALC fue un innovador programa de la OIT con sede en Chile, que dejó una profunda huella con sus aportes en investigaciones sobre el sector informal, la pobreza y subempleo, la crisis de la deuda externa de los años ochenta y las reformas estructurales, entre otras materias (PREALC, 1993; Tokman, 2004).

Fuente: Entrevista del autor a Víctor E. Tokman en agosto 2009.

Posteriormente entre 2001 y 2003, en una segunda etapa con el sistema de capitalización individual en plena madurez, la OIT impulsó una intensa actividad de cooperación técnica, que se tradujo en una trilogía de estudios anticipatorios bajo una perspectiva comparada internacional, de las áreas que contendrá la reforma previsional de 2008. Los análisis reflejaron las fortalezas y debilidades del régimen de las AFP. Se examinaron en estos trabajos la *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Bertranou, 2001), las *Pensiones no contributivas y asistenciales, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002) y la *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003) (OIT, 2008c).

Asimismo, y en conjunto con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, se desarrolló el proyecto con el que comenzó la elaboración de un modelo adecuado a la situación chilena para estimar los recursos fiscales comprometidos por el sistema previsional y se inició la capacitación de técnicos de este organismo.⁴⁵ Otra iniciativa relevante de esta etapa fue la publicación del libro *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990-2000* (Arenas de Mesa y Benavides, 2003), que incorporó la metodología Social Protection Extensidure Review, desarrollada por el Departamento de Seguridad Social de la OIT en Ginebra para evaluar sistemas de protección social.

Durante la tercera etapa, entre 2004 y 2006, la OIT concentró su contribución en dos planos. En primer término, en la generación de espacios amplios de debate donde se pudieran discutir los aspectos críticos del sistema, todos los cuales formaron parte después de la agenda que planteó la Presidenta Bachelet. Al respecto, fue clave un seminario en abril de 2004 organizado por la OIT, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Fundación Chile 21, al que asistieron autoridades, técnicos, actores sociales y destacados académicos, donde se debatió sobre la cobertura previsional, la equidad de género, los requerimientos fiscales y los altos costos del sistema por las restricciones en la competencia (Recuadro 18).

En segundo lugar, mediante el proyecto de la OIT "Apoyo a la Dirección de Presupuestos para el proceso de Reforma Previsional" se intensificó la cooperación técnica con la DIPRES y se prestó apoyo a la elaboración de un modelo actuarial (OIT, 2005). Asimismo, y a partir de la primera Encuesta de Protección Social realizada por la Universidad de Chile y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, continuaron los análisis sobre la interacción del mercado laboral y la seguridad social (OIT, 2004).

⁴⁵ El proyecto se tituló "Desarrollo de un modelo para la proyección financiera de los sistemas de pensiones de Chile".

UN SISTEMA PREVISIONAL INCOMPLETO

Uno de los hitos más importantes del apoyo que brindó la OIT a los actores del sistema previsional chileno en el período previo a la reforma fue la organización del seminario internacional “El Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos”, una iniciativa de cooperación técnica desarrollada en conjunto con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Fundación Chile 21, en abril de 2004. La reunión congregó a varios de los principales especialistas académicos chilenos y del mundo en este tema, así como a representantes de los actores sociales, políticos, el Gobierno y la industria previsional del país, para examinar el sistema de pensiones de Chile, que por entonces cumplía 23 años desde su creación.

La conferencia inaugural del profesor Nicholas Barr, de la London School of Economics and Political Science, rompió con los esquemas y formas habituales de examinar los sistemas de pensiones, sorprendiendo con un ángulo novedoso al realizar un análisis a partir de las finalidades que estos tienen. Partió recordando que, desde la perspectiva de las personas, las pensiones cumplen con dos propósitos. En primer lugar, suavizar el consumo, es decir, permitir que las personas puedan redistribuir sus ingresos desde el período de juventud hasta la edad adulta; en segundo término, constituyen un seguro, porque como las personas ignoran cuánto tiempo vivirán, corren el riesgo de que sus ahorros efectuados en la etapa laboral activa sean insuficientes para el período de vejez.

Desde la óptica del Gobierno, los sistemas de pensiones pueden tener objetivos adicionales. El principal es el alivio de la pobreza, algo necesario tanto desde una perspectiva que valora la equidad como desde otra que procura preservar la estabilidad política. Además, pueden tener objetivos redistributivos hacia los trabajadores que reciben menos remuneración.

El profesor Barr analizó a la luz de estos objetivos el desempeño del sistema de pensiones chileno. A su juicio, el objetivo de suavizar el consumo se ha logrado en cierta medida, gracias a que se ha mantenido durante 23 años “la estabilidad en un conjunto de instituciones que no son fáciles de manejar” (Barr, 2004). Sin embargo, observó cuatro problemas en el sistema:

- a) el riesgo y la incertidumbre sobre el nivel de las pensiones futuras;
- b) una cobertura incompleta (aunque más elevada que en otras partes de América Latina);
- c) costos administrativos “considerables”, y
- d) se suaviza el consumo sólo a quienes han contribuido por sobre el nivel de la pensión mínima garantizada.

Todos estos problemas “limitan la capacidad de las personas de hacer elecciones entre consumir durante la vida laboral y consumir durante su retiro” (Barr, 2004).

En cuanto al seguro, según Barr, el sistema lo ofrece para el riesgo de longevidad, pero existe poca protección contra otras incertidumbres.

Respecto al objetivo gubernamental de aliviar la pobreza, este permanece incompleto por factores como la cobertura. Varias causas explican este diagnóstico del profesor británico. En primer lugar, la pensión mínima garantizada no resuelve los incumplimientos, lagunas o una trayectoria de cotizaciones incompleta. En seguida, quien cotiza durante menos de 20 años no tiene derecho a ninguna garantía. El tercer problema que observó es la concentración de la pobreza entre las mujeres, de las cuales, en promedio, tres de cada cuatro no cotiza lo suficiente para alcanzar una pensión mínima. El cuarto problema es la característica de escasez de la asistencia social, tanto en términos de las prestaciones como de la cobertura, algo significativo si se considera el costo fiscal de las pensiones.

Por último, los resultados en materia de redistribución están restringidos al alivio de la pobreza, porque la equidad era —y es— una asignatura pendiente en el modelo de desarrollo chileno.

En suma, y a riesgo de simplificar demasiado como señaló, el diagnóstico del profesor Barr concluyó que “las pensiones en Chile son una **parte** importante del sistema de pensiones [negritas del original], pero tal como está constituido en estos momentos, no es un sistema completo” (Barr, 2004).

Durante su intervención en el panel del mismo seminario sobre el “Sistema de pensiones en Chile y la política social”, el especialista principal de la Oficina Subregional de la OIT, Fabio Bertranou, ahondó en el mismo enfoque del profesor Barr. Según planteó, la claridad de los objetivos de cada sistema de pensiones es fundamental para no demandar de estos aquello que no está definido previamente entre sus objetivos. Recordó que tras la pionera reforma previsional chilena de 1981, se puso más énfasis en América Latina en los años noventa en avanzar en los sistemas de pensiones en pos de los objetivos individuales (suavización del consumo y seguro), mientras que quedaron en un segundo plano aquellos objetivos sociales, de responsabilidad de los gobiernos (alivio a la pobreza y redistribución). (Bertranou, 2004).

Chile encabezó esta tendencia en la región. Esto implicó que el sistema comenzara a madurar sobre la base del llamado segundo pilar, contributivo y obligatorio, en que se cotiza para la vejez, y no del primer pilar, básico y de naturaleza redistributiva. “El tema del financiamiento se centró en adaptar el segundo pilar hacia uno de contribuciones definidas administrado privadamente”, sostuvo Bertranou (2004).

Según este diagnóstico, aunque el sistema de pensiones chileno respondía bastante bien a las recomendaciones que el Banco Mundial (1994) formuló en su informe *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, carecía de una estructura que lo pudiera definir como “sistema”, y más bien era un conjunto de componentes y programas sin demasiada articulación y consistencia.

A pesar de que Chile se caracteriza por tener el mercado laboral con menor incidencia del sector informal en América Latina, la capacidad para aumentar la cobertura —en extensión y en profundidad— está limitada

por las características propias del empleo y la distribución de los ingresos salariales.

Bertranou (2004) planteó en el seminario cuatro desafíos que el sistema debía abordar. El primero es la paradoja de que los trabajadores que reciben más protección son aquellos menos vulnerables. Para enfrentarlo propuso un rediseño del primer pilar, a fin de suplir sus fallas en la concepción, centrando el debate en el acceso a la previsión de los trabajadores independientes y explorar en las interacciones entre los subsistemas de protección que proporcionan cobertura y prestaciones de corto plazo (salud y subsidios familiares) y largo plazo (pensiones). El segundo desafío fue el de adecuación de las regulaciones para evitar desigualdades y discriminación, en particular en el terreno de género. El tercero es el de mejorar la competencia en el sistema a fin de reducir sus costos, y el cuarto la situación fiscal que estas reformas implicarían.

Para Bertranou (2004), “Chile se encuentra en una posición privilegiada para reflexionar y debatir sobre el futuro del sistema de pensiones”, pues cuenta con un contexto económico y político estable y capacidad institucional, técnica y financiera. Las mayores restricciones estaban situadas entonces en la capacidad de lograr acuerdos políticos, para lo que “el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social parece ser esencial”.

Fuente: Barr (2004) y Bertranou (2004).

Durante la cuarta etapa, que se extiende desde 2006 hasta julio de 2009, la OIT apoyó los esfuerzos para la elaboración del proyecto de Reforma Previsional y después ha acompañado hasta el presente el proceso de aplicación de la Ley N° 20.255.

La OIT fue uno de los seis organismos internacionales invitados a realizar una presentación de sus puntos de vista ante la Comisión Marcel. Lo hizo el especialista en seguridad social de la Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, Fabio Bertranou, que centró su exposición de abril de 2006 en los ámbitos de atención prioritarios para la política pública previsional desde la perspectiva de los principios de seguridad social que promueve la OIT: la cobertura, la solidaridad y la sostenibilidad financiera (Recuadro 19). Posteriormente, en un seminario internacional que la Comisión Marcel efectuó en mayo de 2006, la OIT participó con la ponencia “Cobertura y solidaridad en los sistemas previsionales”, reiterando sus propuestas. Asimismo, colaboró con la participación del Director del Departamento de Seguridad Social en Ginebra y de los Secretarios de Seguridad Social de Argentina, Brasil y Uruguay.

PROPUESTA OIT A LA COMISIÓN MARCEL:

“REBALANCEAR” LOS RIESGOS E INCORPORAR LA SOLIDARIDAD

La OIT quiere contribuir al debate de la reforma previsional, aportando evidencias, experiencias internacionales y factores técnicos. No promueve un modelo específico de reforma, porque esto es algo que sólo compete al gobierno y los actores sociales, sino un conjunto de principios básicos que provienen de la Conferencia Internacional del Trabajo. Su informe aborda tres áreas

Su propuesta fue que resultaría conveniente que Chile “rebalancee” los riesgos individuales y sociales reformando el sistema de pensiones para que, a la vez, pueda seguir aprovechando las ventajas y efectos positivos que ha producido el régimen de capitalización y añada un componente solidario para articular los componentes no contributivos y contributivos.

En materia de cobertura, la OIT recomendó una estrategia que combinara instrumentos contributivos y no contributivos, incentivando obligatoriedad, incentivos y mejor administración. Se sugería un fortalecimiento y modernización, de los instrumentos semicontributivos y no contributivos ampliando el programa de Pensiones Asistenciales de Invalidez y Sobrevivencia (PASIS) y reformulando su naturaleza hacia un concepto de derechos básicos y ciudadanía, mientras el componente no contributivo se integra gradualmente al contributivo, financiado por el Estado (pensión mínima).

Sobre los costos de administración del sistema, la propuesta sostuvo que mecanismos de centralización de la recaudación permitirían varias ventajas, aprovechando economías de escala, mejorar la integración de los componentes contributivos y no contributivos, así como la vinculación gradual con los otros subsistemas de la protección social y el sistema impositivo.

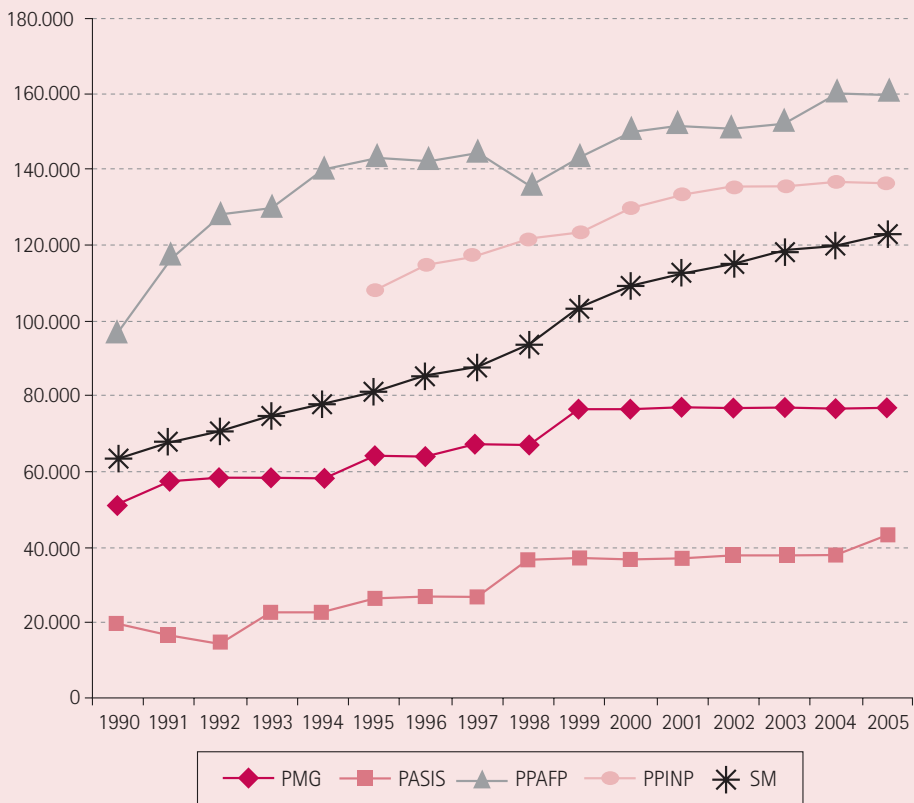
Respecto al componente solidario, la propuesta de la OIT era que, por su baja articulación, el conjunto de programas de pensiones chileno no podía calificarse de sistema. Se resaltaba que no existe ningún país desarrollado con alta calidad de vida e integración social que carezca de un componente solidario. Se planteaba que la reforma incluyera un rediseño en el que el componente solidario fuera central y operara como articulador de los otros componentes. Su financiamiento no debería basarse únicamente en recursos impositivos, sino también en contribuciones salariales solidarias.

En cuanto a la reducción de las desigualdades e inequidades de género, se señaló que podían abordarse a través del componente solidario, mediante un conjunto de políticas e instrumentos, inhibiendo así los canales por los cuales el sistema multiplica las disparidades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Las políticas e instrumentos debían incluir la implementación de tablas de vida únicas o mecanismos con efectos similares para las prestaciones que otorga el componente de capitalización, créditos contributivos por la maternidad, una adecuación de las edades de retiro a la mayor longevidad y la adaptación normativa a las separaciones y divorcios.

En lo relativo a la sostenibilidad financiera, la OIT informó a la Comisión Marcel de la asistencia técnica que había prestado a la DIPRES para dotarla de un modelo de proyecciones financiero-actuariales capaz de estimar las responsabilidades fiscales derivadas del sistema de pensiones.

También se planteó la importancia de incluir en el debate el papel del sistema de pensiones en relación al objetivo de mediano y largo plazo de reducción de las desigualdades de ingresos. Los sistemas de pensiones influyen en la distribución del ingreso y el sistema de indexación de las prestaciones puede contribuir a ello siendo neutral, progresivo o regresivo en términos distributivos. Por ejemplo, en los últimos 15 años la PASIS y la pensión mínima muestran un aumento real leve, mientras las prestaciones pagadas por el INP y las AFP han aumentado en mayor medida real, reflejando los ingresos más altos que tienen las nuevas generaciones que pasan a retiro. También el salario mínimo muestra un aumento superior a la inflación del período. Esto ha ido generando progresivamente una brecha entre los beneficiarios de distintas prestaciones, por lo que cabe debatir si revertirla o al menos no aumentarla (Gráfico E).

Gráfico E. Evolución real de las prestaciones previsionales y el salario mínimo



Fuente: OIT (2006c).

PMG: corresponde a la pensión mínima garantizada por el Estado a pesos de diciembre de 2004 (INP).
 PASIS: corresponde a la pensión asistencial a pesos de diciembre de 2004 (INP).
 PPAFP: corresponde a la pensión promedio ponderado de pensiones de vejez por edad y anticipada, pagadas en el sistema de capitalización individual (incluye retiro programado y rentas vitalicias), a pesos de diciembre de 2004 (Boletín Estadístico SAFP).
 PPINP: corresponde a la pensión promedio ponderado entre pensiones de antigüedad y vejez pagadas por el INP, incluye Ley Orgánica, Ley N° 15.386, Ley N° 19.234 y Ley N° 16.744, a pesos de diciembre de 2004 (INP).
 SM: corresponde al salario mínimo a pesos de diciembre de 2004 (INE).
 Para expresar los valores en pesos de diciembre de 2004 se usó el IPC (INE).

Asimismo, se señaló la conveniencia de considerar las reglas de transición para estipular una adecuación paulatina de los cambios demográficos, por ejemplo en las edades de retiro. Por último se planteó la necesidad de establecer mecanismos efectivos de representación de los asegurados en las instituciones que administran y gestionan las pensiones, públicas y privadas.

Fuente: Bertranou (2006) y OIT (2008).

También en mayo de 2006, e invitada por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados de Chile, la OIT informó a los parlamentarios sobre "Las reformas de pensiones en América Latina: Experiencias y desafíos". Después que el Gobierno envió el proyecto de Reforma al Congreso, la Organización participó en abril de 2007 en las audiencias efectuadas en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (abril 2007) y en la Comisión de Hacienda (julio 2007) de la Cámara de Diputados, y en el Senado, en las Comisiones Unidas de Hacienda y Trabajo (octubre 2007).

Con oportunidad de la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT, Juan Somavía, presentó ante los asistentes a la Presidenta Michelle Bachelet, la que planteó la importancia de la protección social con miras al objetivo del trabajo decente (Recuadro 20).

RECUADRO 20

MICHELLE BACHELET EN LA OIT: "TRABAJO DECENTE EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS INCIERTO"

Ante una colmada sala plenaria de la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, reafirmó el compromiso de su Gobierno con la protección social como una herramienta clave para responder "al desafío del trabajo decente en un mundo cada vez más incierto", al dirigirse a delegados de gobiernos,

empleadores y trabajadores que asistieron el lunes 4 de junio de 2007 a la tercera sesión de esta reunión.

La Presidenta planteó su aspiración de que su Gobierno sea recordado porque “pudo dar un salto cualitativo en materia de derechos sociales y sentar las bases de un sistema de protección social”.

Explicó Bachelet en su discurso a los delegados las propuestas de reforma del sistema de pensiones. El objetivo es pasar de un sistema casi basado solamente en la capitalización individual de los trabajadores a un sistema mixto, en que haya un pilar de capitalización individual (contributivo), otro de ahorro voluntario y un tercero solidario, reguardando los equilibrios y combinando incentivos con cuidado.

La Reforma Previsional se complementa con las transformaciones en la salud, donde se busca asegurar acceso con calidad y oportunidad, en la educación, donde el Estado también aspira a lograr acceso y calidad, y en otros terrenos. Los antiguos esquemas de seguridad social fueron diseñados para el trabajador asalariado, pero hoy, con un mercado laboral más diverso y dinámico, la protección social debe situarse en esta perspectiva. “Se trata de proteger a todos, es cierto, pero especialmente y aunque suene obvio, proteger a los más desprotegidos”.

SOMAVÍA: “NO HAY CRECIMIENTO SIN JUSTICIA SOCIAL”

“La suya es una vida marcada por la lucha”, afirmó el Director General de la OIT, Juan Somavía, al dar la bienvenida a la Presidenta Bachelet. “Lucha contra la violación de los derechos humanos para que nunca más esa tragedia desgare el alma nacional. Lucha por la democracia, para que cada chileno pueda definir los rumbos políticos nacionales. Pero también lucha por la reconciliación nacional (...) Lucha por la igualdad de género y la no discriminación”, añadió.

Somavía resaltó que Bachelet “está impulsando en Chile una Reforma Previsional para construir un sólido piso social que abarque, en primer lugar, a los chilenos más desprotegidos”. Y explicó a los asistentes que el sello distintivo del liderazgo de la Presidenta es la protección social. Recordó que en su cuenta a la nación, del 21 de mayo de ese año, pidió “hacer del trabajo decente, un imperativo ético, como sociedad, y debemos fortalecer la responsabilidad social empresarial”.

El Director General de la OIT señaló: “Chile ha tenido éxito económico, debe lograr el correspondiente éxito social”. El mensaje de la Presidenta de Chile, agregó, “tiene un valor universal. Es una líder nacional de proyección mundial. Porque su prioridad es la agenda de la gente en todas partes del mundo”.

Reconociendo su emoción como Director General chileno, Somavía afirmó: “Hoy tengo el honor de presentarles a una Presidenta que está transformando en políticas concretas una verdad esencial. No hay crecimiento sin justicia social”.

Fuente: OIT (2007).

Un curso de formación en técnicas actuariales y financieras para un grupo de funcionarios de la DIPRES, la Superintendencia de AFP y el Instituto de Normalización Previsional (INP), coordinado por la OIT en el marco del Programa Quantitative Training for the Americas (QUATRRAIN-Americas), comenzó a dictarse en noviembre de 2007. Esta experiencia se reiterará posteriormente a otros funcionarios públicos, para facilitar que exista un lenguaje común y una masa crítica en la administración estatal, que facilite el seguimiento y supervisión de las variables claves del sistema de protección social.

En diciembre 2007 se realizó en Santiago la Reunión Regional Tripartita de la OIT sobre Seguridad Social, a la que asistieron representantes de diez países de América Latina, con el objetivo de establecer una agenda de prioridades para la Organización y sus mandantes en los próximos años.

Durante 2008 prosiguió el apoyo a la implementación de la Reforma mediante la participación de funcionarios y consultores de la OIT en reuniones técnicas. Este documento, cuya fase de investigación partió en 2008, y el apoyo paralelo a otra sistematización de la experiencia de la Reforma Previsional que realizará la DIPRES, constituyen otro aspecto de la cooperación de la Organización para fortalecer la difusión de esta iniciativa.

Asimismo, la OIT ha brindado su apoyo al Fondo de Educación Previsional (FEP), una de las instituciones nuevas surgidas de la Reforma Previsional, pequeña pero importante para la sustentabilidad de largo plazo de esta iniciativa.⁴⁶ En este terreno, como se sabe, existen dos vertientes orientadoras a nivel internacional, que no son del todo incompatibles entre sí, una en la que se asigna más relieve a la educación financiera de las personas, y otra en la que se enfatiza el empoderamiento para el uso de los derechos y obligaciones, lo que se suele traducir en fortalecimiento de las organizaciones.

A través de su Centro de Formación Internacional de Turín, la OIT ha realizado en 2009 cursos de capacitación de formadores del FEP para la adquisición de competencias por parte de los monitores de los proyectos ganadores del Concurso al que llamó este Fondo, que permitan su mejor funcionamiento. Paralelamente, ha entregado su apoyo mediante consultores a los proyectos ganadores del Concurso FEP de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), como ya se señaló.

El proyecto de la CUT que recibe apoyo técnico de la OIT busca la creación de una "Red Sindical por una Cultura Previsional", y fue postulado por la Fundación Institución de Estudios Laborales. Su objetivo es construir una red sindical que realice acciones sistemáticas de educación previsional, para generar cultura previsional entre los trabajadores, organizados y no organizados.

Los dos proyectos ganadores patrocinados por la CPC son uno de "Capacitación y Asistencia Previsional para Microempresarios", que lleva a cabo la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones, y otro de "Educación y Promoción del Sistema Previsional para la Pequeña Minería", ejecutado por la Fundación Sociedad Nacional de Minería. La primera de estas iniciativas busca crear una guía previsional para microempresarios,

⁴⁶ Véase su descripción en el Recuadro 14.

mientras que la segunda se propone generar un sistema de información permanente de la pequeña minería, a fin de concientizar a este sector sobre la importancia de conocer los derechos previsionales y abrir una página Web donde se puedan realizar consultas.

Estas actividades se enmarcan en el Programa de Educación Previsional Tripartito, que desarrolla la OIT para contribuir al éxito de la segunda fase de la puesta en marcha de la Reforma Previsional, en que se amplía la cobertura con la incorporación de trabajadores independientes, autónomos y jóvenes hasta los 35 años, así como para lograr la plena incorporación de las trabajadoras de casa particular y del ahorro voluntario bipartito acordado en la negociación colectiva. Mediante acciones de cooperación permanente, tripartitas o bipartitas, este Programa busca contribuir en la creación de una cultura previsional que esté orientada al conocimiento y empoderamiento de los derechos y deberes previsionales.

Sobre la base del tripartismo y el diálogo social, el apoyo de la OIT a la Reforma Previsional chilena en materia de asistencia técnica proseguirá durante los próximos años, orientada a la generación de una cultura de previsional en el país, incluyendo actividades de capacitación, elaboración de material educativo y a poner en marcha campañas de carácter educativo. Se abrirá, asimismo, la necesidad de una fase posterior de evaluación de los resultados de este proceso, a fin de extraer lecciones útiles a sus mandantes de este y otros países.

RECUADRO 21

LIBROS Y DOCUMENTOS CLAVES DE LA OIT RELACIONADOS CON LA PREVISIÓN EN CHILE

- 2008 *La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT*, OIT, Santiago, Chile.
- 2006 *Evolución demográfica y pensiones en Chile* (Jorge Bravo y Fabio Bertranou), OIT Notas N° 4, junio.
- 2006 *Pensiones no contributivas. Su relevancia para la reforma previsional* (Fabio Bertranou, Pamela Gana y Javiera Vásquez), OIT Notas N° 3, mayo.
- 2006 *Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones* (Fabio Bertranou y Guillermo Pérez), OIT Notas N° 2, abril.
- 2006 *Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile* (Fabio Bertranou y Javiera Vásquez), OIT Notas N°1, marzo.
- 2005 *Modelling the fiscal implications of the Chilean pension system. Report to the Government*. ILO/TF/Chile/R.15. Social Security Department, agosto, Ginebra.
- 2004 *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional. Santiago, 22 y 23 de abril de 2004*. OIT, Santiago, Chile.

- 2004 *Protección social y mercado laboral*. OIT, Santiago, Chile.
- 2003 *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*. OIT, Santiago, Chile. (Alberto Arenas de Mesa y Paula Benavides Salazar).
- 2003 *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* OIT, Santiago, Chile. (Editores: Fabio Bertranou y Alberto Arenas de Mesa).
- 2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. OIT, Santiago, Chile. (Editores: Fabio Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken).
- 2002 *Seguridad social. Un nuevo consenso*. OIT, Ginebra.
- 2001 *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago, Chile. (Editor: Fabio Bertranou).
- 1992 "Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile". (Gillion, C. y A. Bonilla), en *International Social Security Review*, Vol. 131, N° 2, pp. 171-195. Ginebra.

OTROS DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 2006 *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. OIT. Santiago. Chile.
- 2006 *Financiación de la protección social*. Informes OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, España. (Michael Cichon, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio Bertranou, Pierre Plamandon).
- 2000 *Social security pensions: Development and reform*. OIT, Ginebra. (Editores: Collin Gillion, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe).
- 1997 "Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina" (Alberto Arenas de Mesa y Fabio M. Bertranou), en *World Development*, Vol. 25, N° 3, marzo, pp. 329-348. También en *Conjuntura Social*, Vol. 8, N° 4, octubre-diciembre, pp. 91-116 (Ministério de Previdência e Assistência Social, Brasília).

4. LA OIT, HOY

Si bien el porcentaje de población urbana que cuenta con protección en salud y/o pensiones aumentó desde mediados de la década de los noventa, salvo por el período en que se vivieron los efectos más intensos de la crisis asiática, a fines de ese decenio y comienzos del actual, todavía está muy lejos de los estándares que logran los países desarrollados. Como se observa en el Gráfico 11, cuatro de cada diez personas carecen de esta protección en salud y/o pensiones en la región.

La contrapartida del déficit de cobertura se puede analizar a través de la relación entre el gasto previsional y la pobreza. En el Cuadro 3 se puede observar el impacto de las prestaciones previsionales en la pobreza en ocho países de la región, tanto en la población total como aquella de 65 años y más. En cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), el impacto del gasto previsional es importante. La pobreza en Chile, por ejemplo, se reduce a un 5,1% en el total de la población considerando el efecto de las transferencias previsionales; pero sin estas, casi se duplica (10,0%). Si se considera sólo la población receptora de estas transferencias, aquella de 65 y más años, la pobreza se reduce a 1,5% de este segmento con las transferencias previsionales; pero sin las transferencias sube más de 17 veces y llega a 25,8%. El papel de la previsión en el combate contra la pobreza resulta esencial entre la población de 65 años y más, y también es importante para el total de la población. La conclusión es clara: la ampliación de la cobertura y el mayor nivel de las prestaciones son claves para abatir la pobreza en América Latina (Bertranou, 2008).

La OIT reconoció a la Reforma Previsional chilena como un ejemplo de "buenas prácticas" a nivel de la región —al igual que la política de salario mínimo de Brasil— que contribuyen a avances en la equidad y hacia el trabajo decente. El principal informe de la OIT sobre el desempeño regional del mercado de trabajo, el *Panorama Laboral* de América Latina y el Caribe, destaca en su última versión "la incorporación de un componente solidario y cambios institucionales" en el sistema de capitalización individual y administración privada de los fondos, porque permitirán "un avance sustantivo hacia una mayor cobertura y equidad de género". Esto se traducirá "en una expansión del número de beneficiarios, mayor cobertura de los trabajadores independientes y aumento de la competencia en la industria previsional, en un marco de disciplina fiscal", señala la OIT (2009) en este informe.

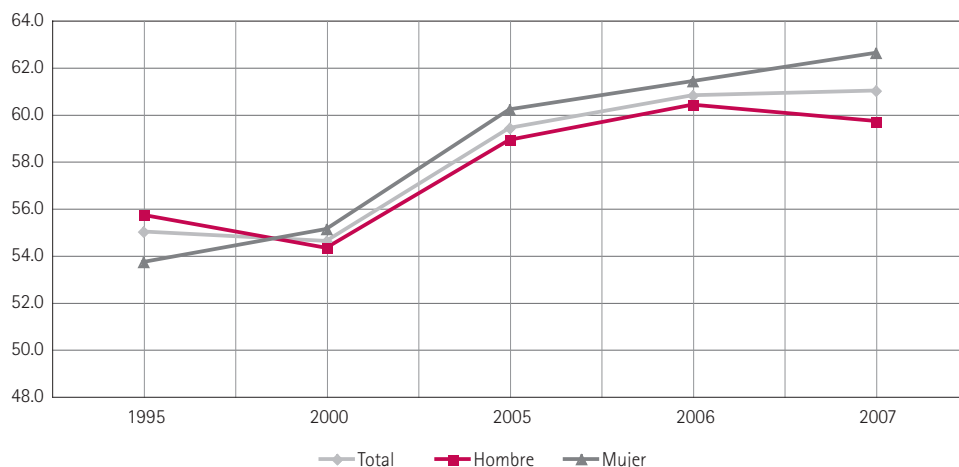
Para la OIT (2009), "se trata de la reforma social más significativa en el último cuarto de siglo" en Chile, "tanto por sus consecuencias en la configuración del sistema de protección social y sus efectos en el bienestar de las generaciones actuales, como por la influencia que tiene el régimen de capitalización individual sobre otros países". Con el fin de examinar sus efectos, concluye, se requiere de una "apropiada y completa puesta en marcha" de la Reforma Previsional a fin de que logre los impactos deseados y puedan ser evaluados (OIT, 2009).

Al analizar los 90 años de trayectoria de la OIT, que se cumplen en 2009, un estudio introspectivo concluye que la influencia en materia de protección social de esta organización "parece haber sido mayor contemplada desde el mundo industrializado que vista desde el hemisferio Sur" (Rodgers, Lee, Swepston, Van Daele, 2009). Atribuyen la paradoja de que la falta de cobertura sea mayor donde más se requiere, es decir, entre los más pobres y vulnerables, entre otros factores, a la preferencia histórica de la institución por el seguro social, con base tripartita y focalizado en los trabajadores formales.

Pero esta perspectiva se ha desplazado recientemente y la OIT "insiste ahora más en ampliar la seguridad social al conjunto de la población", señalan estos autores. La organización sostiene que no existe un modelo único e idóneo de seguridad social e insta a aplicar un enfoque integrado en el Programa de Trabajo Decente que plantea. Se reconoce la amplitud de las diferencias entre los abanicos de respuestas adoptadas en los países y se subrayan

las grandes dificultades con que tropieza en la práctica la promoción de la seguridad social universal en los Estados Miembros. Sobre esta nueva perspectiva, más pragmática que en el pasado, la OIT "ahora apoya diferentes modelos de protección social adaptados al contexto local: regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados", afirman Rodgers, Lee, Swepton y Van Daele (2009).

Gráfico 11. América Latina: porcentaje de población ocupada urbana con protección en salud y/o pensiones, 1995-2007



Fuente: OIT (2009).

Cuadro 3. Impacto de las prestaciones previsionales en la pobreza: países seleccionados de América Latina

Pobreza con y sin prestaciones previsionales						
País	Población total			Población 65 años y más		
	Con transferencias previsionales	Sin transferencias previsionales	Diferencia en puntos porcentuales	Con transferencias previsionales	Sin transferencias previsionales	Diferencia en puntos porcentuales
Argentina	11.6	19.2	-7.6	3.6	45.3	-41.7
Bolivia	43.1	45.8	-2.7	43.8	53.5	-9.7
Brasil	17.7	28.1	-10.4	2.8	52.7	-49.9
Chile	5.1	10.0	-4.9	1.5	25.8	-24.3
Honduras	38.7	39.1	-0.4	40.7	42.9	-2.2
México	22.0	24.6	-2.6	29.5	43.5	-14.0
Paraguay	26.0	27.2	-1.2	22.3	30.1	-7.8
Uruguay	6.0	13.5	-7.5	0.6	22.4	-21.8

Fuente: Bertranou (2008), elaborado con base en datos de CEPAL/Universidad Nacional de La Plata (2007).

REFERENCIAS

- Arenas de Mesa, A.; Benavides, P.; González, L.; Castillo, J.L. (2008), *La Reforma Previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025*. Serie de Estudios de Finanzas Públicas, N° 12, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Disponible en: www.dipres.cl
- Arenas de Mesa, A.; Gana, P. (2003), "Protección social, pensiones y género en Chile". Capítulo IV en Bertranou, F.; Arenas de Mesa, A. (Editores), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago.
- Arenas de Mesa, A.; Hernández, H. (2001), "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile". Capítulo IV en Bertranou, F. (Editor), *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago.
- Arenas de Mesa, A.; Montecinos, V. (1999), "The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform", en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 3. The Latin American Studies Association, otoño, Pittsburgh.
- Bachelet, M. (2009a), *Mensaje Presidencial 2009. Protección social, el sello del gobierno*. Discurso pronunciado por la Presidenta Bachelet en su cuarta cuenta pública sobre el estado político y administrativo de la Nación ante el Congreso Pleno. 21 de mayo de 2009. (En: <http://www.prensapresidencia.cl>).
- _____(2009b), "Promulgación de Ley que Adelanta Transición del Sistema de Pensiones Solidarias. Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al promulgar ley que adelanta transición del sistema de pensiones solidarias", Santiago, 22 de julio de 2009. (En: <http://www.prensapresidencia.cl>).
- _____(2008a), "Promulgación de la Reforma Previsional. Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en acto de promulgación de la Reforma Previsional", Santiago, 11 de marzo de 2008. (En: <http://www.prensapresidencia.cl>).
- _____(2008b), "Cadena nacional voluntaria por Reforma Previsional. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al entrar en vigencia la Reforma Previsional", Santiago, 30 de junio de 2008. (En: <http://www.prensapresidencia.cl>).
- _____(2005), *Estoy contigo. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2006-2010*. (En: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20051018/asocfile/ASOCFILE120051018162635.pdf).

- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Barr, N. (1994), "La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado", conferencia inaugural en el seminario internacional *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*, 22 y 23 de abril de 2004, OIT, Santiago.
- Berstein, S. (2009), "Diseño del sistema de pensiones de capitalización individual: ¿Cómo mitigar riesgos?", exposición de Solange Berstein, Superintendente de Pensiones en la Universidad Adolfo Ibáñez, 2 de julio de 2009.
- Bertranou, F. (2008), "Sistema previsional y equidad". Inédito. Basado en ponencia realizada en el seminario internacional "Globalización y Distribución del Ingreso: Problemas y Desafíos de Política", organizado por MTESS-OIT-PNUD-CEPAL, 22 y 23 de septiembre de 2008, Buenos Aires.
- _____(2006), Informe al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, República de Chile, 24 de abril de 2006, Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, (<http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/24-04-2006-OIT.pdf>).
- _____(2004), exposición en panel sobre "El sistema de pensiones en Chile y la política social", en el seminario internacional *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*, 22 y 23 de abril de 2004, OIT, Santiago.
- _____(2003), Bertranou, F.; Arenas de Mesa, A. (Editores), (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago.
- _____(2001), "Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile". Capítulo I de Bertranou, F. (Editor), *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008), *Historia de la Ley N° 20.255. Establece Reforma Previsional*. 17 de marzo, 2008. (<http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20255/HL20255.pdf>)
- BID (2007a), *Chile. Fortalecimiento de la Gestión e Información del Sistema de Pensiones (CH-L1024). Propuesta de Préstamo* (<http://www.iadb.org/>).
- _____(2007b), *Contrato de Préstamo N° 1822/OC-CH, entre la República de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo, Fortalecimiento de Gestión e Información del Sistema de Pensiones*, LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 973815 (<http://www.iadb.org/>).
- _____(2007c), BID aprueba préstamo. US\$ 17,5 millones a Chile para fortalecer la gestión e información del sistema de pensiones. Comunicado de prensa, 25 de julio de 2007 (<http://www.iadb.org/NEWS>).
- _____(2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Editorial Planeta, México, D.F.
- Bravo, J. and Uthoff, A. (1999), *Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 88, Development Finance Unit, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Cámara de Diputados de Chile (2009), "Diputados acuerdan investigar las millonarias pérdidas experimentadas por los fondos de las AFPs", Noticias Cámara de Diputados de Chile. (En: http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=34765).
- CENDA (2009), "Fondos de pensiones AFP pierden miles de millones de dólares debido a la crisis mundial", Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). (En: <http://sites.google.com/a/cendachile.cl/cenda/>).

- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *Informe final. Diagnóstico y propuesta de reforma*. Volumen I, (<http://www.consejoreformaprevisional.cl/view/informe.asp>).
- Consejo Técnico de Inversiones (2009), *Consejo Técnico de Inversiones, Fondos de Pensiones - Chile. Memoria Anual 2008*. LOM Ediciones, Santiago. (En: <http://www.safp.cl/573/propertyvalue-2512.html>).
- Déllano, M., Traslaviña, H. (1989), *La herencia de los Chicago boys*. Editorial Ornitorrinco, Santiago.
- Engel, E.; Marcel, M.; Meller, P. (2007), Meta de superávit estructural, elementos para su análisis. Mayo de 2007, DIPRES. (http://www.dipres.cl/572/articulos-21746_doc_pdf.pdf).
- INP (2008), *Balance de gestión integral, año 2008, Instituto de Normalización Previsional*. INP, Santiago. (En: www.inp.cl).
- INP, CCI Ingeniería Económica (2008), *Estudio satisfacción de usuarios en centros de atención del Instituto de Normalización Previsional, INP*, noviembre 2008. (En: www.inp.cl).
- MIDEPLAN (2007), *La situación de pobreza en Chile, 2006*. N° 1, Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen, 2006). (En: www.mideplan.cl).
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2009), *Testimonios y voces de una reforma. Reforma Previsional, Chile valora tu vida*. Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- ____ (2008), *Manual Informativo. Síntesis de los conceptos fundamentales. Reforma Previsional. Chile Valora tu vida*. Segunda edición, abril de 2008. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, (<http://www.un.org/es/documents/udhr/>).
- ____ (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Asamblea General de las Naciones Unidas, (http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm).
- OIT (2009), *Panorama laboral 2008. América Latina y el Caribe*. OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- ____ (2008a), *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Departamento de la Seguridad Social, OIT, Ginebra.
- ____ (2008b), *Normas sobre seguridad social y la campaña de la OIT para la extensión de la seguridad social. Tercer punto del orden del día*. Consejo de Administración, OIT, Ginebra.
- ____ (2008c), *La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT*. Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago.
- ____ (2007), *Actas Provisionales 8. Tercera sesión (especial)*. Conferencia Internacional del Trabajo, Nonagésima sexta reunión, Ginebra.
- ____ (2005), *Modelling the fiscal implications of the Chilean pension system. Report to the Government*. ILO/TF/Chile/R.15. Social Security Department. ILO, Ginebra.
- ____ (2002), *Seguridad social. Un nuevo consenso*. OIT, Ginebra.
- ____ (1993), *"Social security and social protection: Equality of opportunity between men and women"*. Tripartite Meeting of Experts on Social Security and Social Protection: Equality of Opportunity between Men and Women. OIT, Ginebra.
- PREALC (1993), *PREALC, 25 Años*. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago.

- Raczynski, D., Serrano, C. (2005), "Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros", en Meller, P. (editor): *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: Resolviendo el dilema*. Taurus, Aguilar Chilena de Ediciones, Santiago.
- Rodgers, G.; Lee, E.; Swepston, L.; Van Daele, J. (2009), *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009. Resumen Ejecutivo*. OIT, Ginebra.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2007), *El Sistema Chileno de Pensiones*, sexta edición, SAFP, Santiago.
- Superintendencia de Pensiones (2009), *Informe anual 2008*, 12 de enero de 2009. (http://www.spensiones.cl/573/articles-5932_recurso_1.pdf).
- Tokman, V. E. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Touraine, A. (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago, PREALC).
- Uthoff, A. y Bravo, J. (1998), "Deuda previsional y privatización de los sistemas de pensiones", X Seminario Regional de Política Fiscal: Compilación de Documentos, pp. C27-C50, Santiago.
- Van Ginneken, W. (1999), *Pensions for women in the informal economy: Options for developing countries*. Workshop on Social Protection for Women in the Informal Economy. OIT, Ginebra.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- | | |
|--|--|
| www.anatrinp.cl | www.ilo.org |
| http://www.iadb.org/ | www.inp.cl |
| www.camara.cl | www.mideplan.cl |
| www.cendachile.cl | www.lanacion.cl/ |
| www.consejoreformaprevisional.cl | www.latercera.com |
| www.dipres.cl | www.mer.cl |
| www.elmostrador.cl | www.oitchile.cl/ |
| www.fichaproteccionsocial.cl | www.onu.org |
| | www.prensapresidencia.cl |
| | http://www.resetpixel.com/CU/ |
| | http://sil.congreso.cl |
| | www.spensiones.cl |
| | www.subprevisionsocial.cl/ |



ISBN 978-92-2-323274-0



9 789223 232740