



SERIE DE TESIS DEL ÁREA DE ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**La reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008. Un análisis desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano y el concepto de matriz de pensamiento.**

**VERÓNICA SOTO PIMENTEL**

MAESTRÍA POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL  
DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL

**2022**



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

## AUTORA

**VERÓNICA SOTO PIMENTEL**

## SERIE DE TESIS DEL ÁREA ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordinadora Dra. Agustina GRADIN

## PORTADA

Cortesía de Micke Chai

Buenos Aires, febrero de 2022.

**SERIE DE TESIS** es una colección de publicaciones del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Integran esta colección los mejores trabajos de tesis realizados por las y los estudiantes de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, y la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo. Se propone abordar temáticas específicas, en relación con el Estado, al desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública y la integración regional y global. Cada libro refleja los resultados de investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. **Este libro refleja la tesis de maestría en políticas públicas de Verónica Soto Pimentel aprobada en diciembre de 2015 con la calificación de “DISTINGUIDA”. Su jurado de evaluación estuvo conformado por Jorge Tirenni, Marco Kelmmerman y Amilcar Salas Oroña.**

### Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Director: Luis Alberto Quevedo.

### Área Estado y Políticas Públicas.

Director: Daniel García Delgado.

### Contacto

Oficina 31 - Tucumán 1966 (C1026AAC) – Ciudad de Buenos Aires - Argentina

Página web: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/> Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico: [politicaspublicas@flacso.org.ar](mailto:politicaspublicas@flacso.org.ar)

## ISBN

Soto Pimentel, Verónica

La reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008 : un análisis desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano y el concepto de matriz de pensamiento / Verónica Soto Pimentel. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2022.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-950-9379-87-9

1. Políticas Públicas. 2. Sistemas Previsionales. 3. Chile. I. Título.  
CDD 306.38



Este Documento de Trabajo y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

## Agradecimientos

Todos mis agradecimientos a las personas que han sido fundamentales en este arduo proceso:

A mi Andrea,

A mis papás, Ximena y Bernardo y mi hermana Jimena,

A los y las docentes que sin su apoyo y dedicación este trabajo no sería posible: Patricio Miranda,

Agustina Gradin y Luciano Nosetto.

A todos ellos/ellas, gracias totales.

## **Prólogo Serie Tesis de Posgrado del Área Estado y Políticas Públicas**

La **SERIE DE TESIS** es una colección de publicaciones del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Integran esta colección los mejores trabajos de tesis realizados por las y los Magister de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, y la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo. Se propone reflejar las producciones y aportes de los y las profesionales que participaron en nuestros programas de posgrado, y que, por distintos motivos como relevancia temática o calidad científica, sus tesis se constituyeron en un aporte al conocimiento del Estado, el desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública, y la integración regional y global. Cada libro refleja los resultados de investigación de las Tesis de Maestría de los Programas del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

En este caso particular, el libro que aquí se presenta, es el producto de la Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social del Magíster Verónica Soto Pimentel, quien aprobó su tesis en el año 2015 y contó con la dirección de Luciano Nosseto.

Verónica Soto Pimentel es Socióloga y Licenciada en Filosofía por la Universidad Católica de Chile, Mg. en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por FLACSO Argentina y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires Argentina. Es becaria doctoral de Conicet, con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, Argentina, donde se desempeña como docente e investigadora. En esta institución forma parte del Programa en Organizaciones de la Sociedad, del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural y del Seminario Interno de Pensamiento Crítico Latinoamericano. Sus áreas de investigación son los movimientos sociales, el neoliberalismo, los sistemas de pensión de Chile y Argentina, el pensamiento decolonial y la educación popular.

Su tesis indaga acerca del tipo de matriz de pensamiento –tradicional, crítica o crítica latinoamericana– que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008. A su vez, el trabajo identifica una relación entre las “transformaciones” al sistema de jubilación chileno y dos tipos de matrices de pensamiento.

Esperamos que este libro, fruto del trabajo de investigación materializado en la Tesis de Soto Pimentel, sea un aporte sustantivo al mundo académico para futuras investigaciones en torno a estas temáticas. Desde ya que fue y es un gran aporte para nuestros programas de posgrado

**Buenos Aires, Febrero de 2022**

## Resumen

En la siguiente investigación analizamos, desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano y su concepto de matriz de pensamiento, los límites de la reforma previsional llevada a cabo en Chile el año 2008, en tanto, pese a su implementación, persistieron las problemáticas de reproducción del riesgo de vulnerabilidad en la vejez a través del sistema jubilatorio. Conceptualizamos la matriz de pensamiento como los fundamentos epistemológicos y normativos a la base de los conocimientos y formas de construcción del saber que definieron el proceso de discusión y diseño de la reforma. A partir de ello, y planteando la hipótesis de que existe una relación entre las reformas al sistema de jubilación chileno y la matriz de pensamiento que le subyace, afirmamos que la persistencia de la problemática previsional tendría relación con la matriz de pensamiento que fundamenta la incorporación y el modo en que se incorpora la voz de la sociedad civil al proceso de elaboración de dicha reforma.

El objetivo general de este trabajo fue identificar el tipo de matriz de pensamiento –tradicional, crítica o crítica latinoamericana– que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008. Los objetivos específicos se desplegaron de las categorías que definen una matriz de pensamiento, a saber, identificar los *supuestos epistemológicos*, el *concepto de sociedad* y la *metodología de observación* a la base de dicha reforma. Para realizar estos objetivos utilizamos un enfoque metodológico cualitativo, y una estrategia de análisis basada en los marcos de política. La técnica de recolección de información fue el análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias relativas a documentos relevantes que dieron cuenta del proceso de formulación de la reforma.

Los hallazgos de esta investigación dicen relación con la identificación de un modelo previsional ideal que orientó y determinó cuestiones normativas y epistemológicas que explicarían por qué el gobierno identifica ciertas fallas al sistema previsional vigente, y no otras, y formula una alternativa de reforma, desechando otras. Dicho modelo se dedujo de una premisa central del discurso del gobierno respecto de la reforma: El sistema de capitalización individual no está en crisis y por ende no es necesario transformarlo. En otras palabras, si bien para el gobierno el sistema de jubilación tiene fallas, éstas no son atribuibles al régimen privado de jubilación, porque éste funciona de acuerdo a lo previsible cada vez que se siguen sus supuestos operativos. Por ello, no es necesario reemplazar la capitalización individual para mejorar el Sistema. Estos argumentos se basaron en los principios neoliberales de la equivalencia, la focalización, la centralidad del mercado y la sostenibilidad financiera.

Ahora bien ¿explica por sí misma la persistencia de la problemática previsional que el modelo previsional ideal que orienta la reforma sea de tendencia neoliberal? ¿Es la capitalización individual por sí sola la causa del riesgo de vulnerabilidad en la vejez? Desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano, la respuesta es no. Sería también el tipo de matriz de pensamiento que subyace a dicho modelo ideal lo que podría explicar lo anterior.

En esta investigación, en efecto, identificamos una relación entre las “transformaciones” al sistema de jubilación chileno y dos tipos de matrices de pensamiento. Una matriz de pensamiento tradicional, en tanto se plantea una reforma orientada por un modelo previsional ideal hegemónico, el de la capitalización individual, considerado como un sistema superior, más avanzado y altamente productivo, que por sus cualidades inherentes y en función del cumplimiento de sus supuestos constitutivos solucionará el riesgo de vulnerabilidad en la vejez reproducido por el sistema de pensiones. Y una matriz de pensamiento crítico en la incorporación y el modo en que se incorporó la voz de la sociedad civil al proceso de elaboración de la reforma al sistema de jubilación, en tanto ésta se incorpora al discurso gubernamental sólo si legitima el sistema de capitalización individual. Quienes no adhieren a esta postura, su voz es plasmada en un informe como constatación de participación, como informante nativo, pero sin darle validez para injerir en el diseño de la reforma.

En este marco general, el proceso de búsqueda de la matriz de pensamiento a la base de esta reforma, permitió desocultar el carácter ideológico de la matriz que subyace a la reforma previsional y, con ello, poner en tensión el alcance de la misma para transformar la realidad en su forma injusta. En efecto, estas reflexiones visibilizan la contradicción entre un gobierno que tiene como objetivo erradicar la vulnerabilidad en la vejez y una propuesta de reforma que mantiene la hegemonía del sistema de capitalización individual, que es el que generaría que el sistema previsional reproduzca las desigualdades en parte importante de la población adulta mayor.

### **Palabras claves**

reforma previsional, matriz de pensamiento, sistema de capitalización individual, neoliberalismo, vulnerabilidad en la vejez.

### **Abstract**

In the following investigation we analyze, from the perspective of Latin American critical thinking and its concept of a matrix of thought, the limits of the pension reform carried out in Chile in 2008 because, despite its implementation, the problems of reproducing the risk of vulnerability in old age through the pension system still go on. We conceptualize the matrix of thought as the epistemological and normative foundations based on the knowledge and ways of constructing knowledge that defined the process of discussion and design of the reform. From this, proposing the hypothesis that there is a relationship between the reforms to the Chilean retirement system and the underlying thinking matrix, we affirm that the persistence of the pension problem would be related to the thinking matrix that supports the incorporation and the way in which the voice of citizens is incorporated into the reform process.

The general objective of this work was to identify the type of thinking matrix –traditional, critical or Latino American critical– that underlies the process of discussion and design of the reform to the Chilean retirement system in 2008. The specific objectives were taken from the categories that define a matrix of thought, which are, epistemological assumptions, the concept of society and the observation methodology at the base of the reform. To achieve these objectives, we use a qualitative methodological approach and an analysis strategy based on policy frameworks. The information gathering technique was the content analysis of primary and secondary sources related to relevant documents that accounted for the reform formulation process.

The findings of this research identifying an ideal social security model that guided and determined normative and epistemological issues that would explain why the government identifies certain flaws in the current social security system, and not others, and formulates an alternative for reform, rejecting others. This model was deduced from a central premise of the government's discourse regarding reform: the individual capitalization system is not in crisis and therefore it is not necessary to transform it. In other words, although for the government the retirement system has flaws, these are not attributable to the private retirement system, because it works according to what is expected each time its operational assumptions are followed. Therefore, it is not necessary to replace individual capitalization to improve the system. These arguments were based on the neoliberal principles of equivalence, focalization, market centrality, and financial sustainability.

Now, does the persistence of the pension problem itself explain that the ideal pension model that guides the reform is of a neoliberal tendency? Is individual capitalization alone the cause of the risk of vulnerability in old age? From the perspective of Latin American critical thinking, the answer is no. It would also be the type of thinking matrix that underlies this ideal model that could explain the above.

Indeed, in this research, we identified a relationship between the "transformations" to the Chilean retirement system and two types of thought matrix. A matrix of traditional thinking, while a reform oriented by a hegemonic ideal pension model is proposed, that of individual capitalization, considered as a superior system, more advanced and highly productive, than for its inherent

qualities and depending on the fulfillment of its Constitutive assumptions will solve the risk of vulnerability in old age reproduced by the pension system. And a matrix of critical thinking on incorporation and the way in which the voice of civil society was incorporated into the process of elaborating the reform of the retirement system, while it is incorporated into government discourse only if it legitimizes the system of individually capitalization. Those who do not adhere to this position, their voice is reflected in a report as proof of participation, but it is not validated to interfere in the design of the reform.

In this general framework, the research of the matrix of thought at the base of this reform, allowed us to uncover the ideological character of the matrix that underlies the pension reform and, with it, put in tension the scope of it to transform reality in its unfair form. In effect, these reflections make visible the contradiction between a government that aims to eradicate vulnerability in old age and a reform proposal that maintains the hegemony of the individual capitalization system, which is what would generate the pension system to reproduce inequalities in a significant part of the older adult population.

### **Key words**

pension reform, matrix of thought, individual capitalization system, neoliberalism, vulnerability in old age.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1	11
ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS	11
1. ASPECTOS TEÓRICOS: FUNDAMENTOS DEL PENSAMIENTO CRÍTICO LATINOAMERICANO EN EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD SOCIAL DE LA REGIÓN	11
Tabla 1: Dimensiones y categorías analíticas de una matriz de pensamiento	11
1.1. LA CORRIENTE CRÍTICA DEL PENSAMIENTO SOCIAL LATINOAMERICANO	12
1.2. EL CONCEPTO DE MATRIZ DE PENSAMIENTO	13
1.2.1. Supuestos epistemológicos de una matriz de pensamiento	17
a. Objetividad del saber científico ¿libre de valores o políticamente constituido?	17
b. Relaciones entre los saberes científicos ¿parcialización o integración?	17
c. Relatos sobre lo social ¿sólo el saber científico?	18
1.2.2. El concepto de sociedad en una matriz de pensamiento	18
a. El objeto de estudio de las ciencias sociales	19
i. Concepción del orden social	19
ii. Concepción del tiempo	20
iii. Lógica productiva	20
b. Método de observación de las ciencias sociales	20
i. Ecología de los saberes	21
ii. Ecología de las temporalidades	21
iii. Ecología de la productividad	22
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS:	22
2.1. Enfoque y estrategia metodológica	23
2.2. Delimitación temporal y fuentes de Información	25
Tabla 2: Fuentes de información según delimitación temporal del análisis	25
CAPÍTULO 2	26
CONTEXTO Y ANTECEDENTES	26
1. CONTEXTO: LA VULNERABILIDAD EN LA VEJEZ EN AMÉRICA LATINA	26
1.1. El mercado laboral formal y la vulnerabilidad en la vejez	27
1.2. Las fallas del sistema previsional y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez en América Latina	28
1.2.1. El problema de la cobertura	29
1.2.2. El problema de las tasas de reemplazo	29
1.3. La neoliberalización del sistema de pensiones	30
1.3.1. Las reformas de primera generación a los sistemas de jubilación	30

1.3.2. Las problemáticas del sistema de jubilación Privado	31
a. Del principio de la solidaridad al principio de la equivalencia	31
b. De la universalización a la focalización	32
c. De la centralidad del estado a la centralidad del mercado	33
d. Sostenibilidad financiera	33
1.3.3. Las reformas de segunda generación al sistema de pensión	34
2. ANTECEDENTES DE LA REFORMA AL SISTEMA DE JUBILACIÓN CHILENO EN EL AÑO 2008: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN	35
2.1. La implementación del sistema de capitalización individual en Chile	35
2.2. La necesidad inminente de la reforma al sistema de capitalización individual en Chile	36
2.2.1. El problema de la cobertura	37
2.2.2. Calidad de las pensiones	38
2.2.3. El mercado laboral	38
2.2.4. Costo fiscal del sistema	39
2.2.5. Desigualdad en el trato	39
2.2.6. Concentración del mercado de las AFP y costos administrativos	39
2.2.7. Insuficiencia de pensiones asistenciales	39
2.2.8. Educación previsional	40
CAPÍTULO 3:	41
DESCRIPCIÓN DEL LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA REFORMA PREVISIONAL	41
1. LA REFORMA PREVISIONAL Y LA CONCEPCIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET	42
1.1. El enfoque de derechos	42
1.2. Un sistema de protección social integral	44
1.3. La relación entre el crecimiento y la igualdad en el sistema de protección social	44
2. LA REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO EN EL AÑO 2008	46
2.1. La conformación del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	48
Tabla 3: Integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	50
2.1.2. El informe de diagnóstico y propuesta de reforma del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	51
Tabla 4: Organizaciones de la sociedad civil que participaron del proceso de audiencias del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	51
a. El informe de diagnóstico del Consejo Asesor Presidencial para la reforma presidencial	53
b. Diagnósticos de las organizaciones de la sociedad civil	56
c. La propuesta de reforma del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	63

i. Restructuración del sistema de pensiones y nuevo pilar solidario	63
ii. Educación y difusión para los participantes del sistema	64
iii. Institucionalidad	64
iv. Cobertura del sistema previsional para los/las trabajadores/as independientes	64
v. Reducción de las lagunas previsionales	65
vi. Disminuir la morosidad previsional	65
vii. Igualar las condiciones de pago de cotizaciones para trabajadores/as de casa particular	65
viii. Reparar el daño previsional	65
ix. Medidas para lograr la equidad de género dentro del sistema	65
x. Aumentar la competencia en la industria de AFP	65
xi. Disminuir los costos de administración que cobran las AFP a sus afiliados/as	66
xii. Potenciar la inversión, el riesgo y la rentabilidad	66
xii. Disciplina financiera, costos fiscales y financiamiento	66
d. Las propuestas de reforma de las organizaciones de la sociedad civil	67
i. Nuevo pilar solidario	67
ii. Pilar voluntario	67
iii. Pensiones en el pilar contributivo	68
iv. Educación y difusión para los participantes del sistema	68
v. Institucionalidad	68
vi. Trabajadores/as independientes	68
vii. Lagunas previsionales	69
viii. Morosidad previsional	69
ix. Trabajadores/as de casa particular	70
x. Daño previsional	70
xi. Equidad de género	71
xii. Competencia y organización de la industria de AFP	71
xiii. Competencia y precios	72
xiv. Inversión, riesgo y rentabilidad	72
xv. Disciplina financiera, costos fiscales y financiamiento	74
3. EL PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO QUE REFORMA EL SISTEMA DE JUBILACIÓN	74
3.2. La propuesta de reforma al sistema de pensiones elaborada por el gobierno	77
3.2.1. sistema de pensiones solidarias	77
Tabla 5: Sistema de pensiones solidarias	78
3.2.2. Institucionalidad pública para el sistema de previsión social	78

3.2.3. Mejorar la situación previsional de sectores de riesgo: mujeres y jóvenes	79
3.2.4. Obligación a cotizar de los/las trabajadores/as independientes	80
3.2.5. Ahorro previsional voluntario	80
3.2.6. Inversiones	80
3.2.7. Gestión del riesgo de inversión	80
3.2.8. Competencia y precios.	81
3.2.9. Sanciones a autoridades públicas por incumplimiento de cotizaciones previsionales	81
3.2.10. Equiparación de la renta mínima imponible para trabajadores/as de casa particular.	81
3.2.11. Normas para financiamiento fiscal	81
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE CASO DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA DEL AÑO 2008. UNA MIRADA DESDE EL CONCEPTO DE MATRIZ DE PENSAMIENTO	82
1. LA MATRIZ DE PENSAMIENTO QUE SUBYACE A LA REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO EN EL AÑO 2008	82
Tabla 6: Síntesis de las dimensiones analíticas de matriz de pensamiento	83
1.1. LOS SUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS QUE SUBYACEN A LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA EN EL AÑO 2008	84
1.1.1. Objetividad del saber	84
1.1.2. Relación entre saberes	87
1.1.3. Relatos sobre lo social	90
a. Relatos sobre lo social en el informe de diagnóstico del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	91
b. Relatos sobre lo social en la propuesta de reforma del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	95
c. Relatos sobre lo social en el proyecto de ley del gobierno que reforma el sistema previsional	97
1.2. EL CONCEPTO DE SOCIEDAD QUE SUBYACE A LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA EN EL AÑO 2008	98
1.2.1. Objeto de estudio	99
a. Concepción del orden social en la definición de la problemática previsional	99
b. Concepción del tiempo en la definición de la problemática previsional	103
c. Lógica productiva en la definición de la problemática previsional	105
1.2.2. Metodología de observación	106
a. Ecología de los saberes	107
b. Ecología de las temporalidades	108
c. Ecología de la productividad	110
REFLEXIONES FINALES	112
BIBLIOGRAFÍA	121

### **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1: Dimensiones y categorías analíticas de una matriz de pensamiento	6
Tabla 2: Fuentes de información según delimitación temporal del análisis	18
Tabla 3: Integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	36
Tabla 4: Organizaciones de la sociedad civil que participaron del proceso de audiencias del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional	38
Tabla 5: Sistema de pensiones solidarias	60
Tabla 6: Síntesis de las dimensiones analíticas de matriz de pensamiento	64

## INTRODUCCIÓN

En América Latina los sistemas de protección social se han caracterizado por generar importantes brechas sociales, dada la dificultad en el acceso a sus diversas prestaciones (Cepal, 2010; Cepal & Celade, 2009). Esto significa que, independientemente a la orientación económico-política del sistema adoptado por los países de la región, éstos han tendido a la segmentación en términos de redes y servicios oportunos (Cepal, 2010). Lo anterior, ha tenido como consecuencia la generación de diversas “formas de vulnerabilidad entre las cuales las principales son los riesgos de pobreza e indigencia, enfermedad, desempleo y vejez sin ingresos” (Cepal, 2010: 46).

Según una investigación de la Cepal el problema de las brechas en los sistema de protección social en parte está dado porque “un bajo porcentaje de la población económicamente activa contribuye a la seguridad social, en circunstancias en que las pensiones solidarias todavía son incipientes” (2010: 46). Determinante en lo anterior es la precariedad e inestabilidad del sistema laboral formal, que es la puerta de acceso a los beneficios de protección social (Cepal, 2010). Ello además se agrava por “las reformas de los sistemas de salud y seguridad social impulsadas desde inicios de los años ochenta [que] tendieron a privatizar el aseguramiento, con efectos negativos sobre la igualdad de acceso y con limitada cobertura” (Cepal, 2010: 198).

El riesgo de vulnerabilidad en la vejez es una de las formas de desigualdad que el sistema de protección social reproduce en América Latina, ya que los sistemas previsionales no están en condiciones de asegurar un ingreso de calidad o el acceso a servicios públicos básicos a todas las personas adultas mayores (Cepal & Celade, 2009; Prado & Sojo, 2010; Meißner, 2010; Jaccoud, 2010). Esto ha llevado a una dualidad en los sistemas de jubilación, estableciéndose una división entre *protegidos/as* y *desprotegidos/as* (Jaccoud, 2010), ya que hay un grupo

en la etapa de vejez —compuesto, entre otros, por mujeres, campesinos, trabajadores informales y migrantes— que, pese a la contribución social que haya realizado durante su vida, no cuenta con una garantía suficiente de recursos económicos en la edad avanzada (Cepal & Celade, 2009: 82).

Así, gran parte de la población de Latinoamérica y del Caribe “continúa viviendo la incertidumbre económica como uno de los aspectos más preocupantes de su vida diaria” (Cepal & Celade, 2009: 81), siendo “la titularidad y garantía de derechos respecto de la seguridad de ingresos durante toda la vida (...) un asunto pendiente en la agenda social de la mayoría de los países” (Cepal & Celade, 2009: 81).

Es por ello que los gobiernos de los países latinoamericanos han llevado a cabo una serie de reformas y transformaciones a los sistemas de previsión para la vejez, con el fin de alcanzar mayores niveles de equidad social en la distribución de las pensiones futuras. Sin embargo, la acción del estado aún es limitada, persistiendo “sistemas de protección social segmentados en función de la capacidad contributiva de los afiliados, con lo que se reproducen las desigualdades primarias que se generan en el mercado de trabajo” (Cepal, 2010: 206). Por otro lado, “los cambios implementados en virtud de los principios de universalidad enfrentan la restricción presupuestaria del gobierno y la escasa solidaridad en el financiamiento, por lo que el universalismo se limita a prestaciones básicas” (Cepal, 2010: 206).

La siguiente tesis se inserta dentro de la problemática de la imposibilidad de los gobiernos de América Latina para solucionar la problemática previsional, aun cuando han hecho transformaciones y reformas orientadas a disminuir, si no erradicar, la vulnerabilidad en la vejez. Sin ánimo de buscar una causa específica que pueda explicar lo anterior, se propone revisar esta cuestión desde un marco teórico que permita abrir nuevas preguntas o factores que podrían influir en la reproducción de esta paradoja. Por ello es que se propone el estudio de la reforma previsional en Chile en el año 2008, como caso de análisis de uno de los países de la región, donde todavía

persisten importantes brechas sociales en las condiciones de jubilación de la población adulto mayor. En efecto, en la actualidad el 80% de los/las jubilados/as reciben una pensión de un monto menor a la mínimo, siendo los subsidios estatales insuficientes para no ponerlos en riesgo de caer en la pobreza, la enfermedad o la precariedad. Por otra parte, luego de la reforma, entre los/las trabajadores/as persiste la sensación de abuso y bajas pensiones, que no alcanzan para una pensión en base al sueldo mínimo (Cortés & Flores, 2014).

El análisis de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008 se llevará a cabo a partir de una reflexión epistemológica sobre los fundamentos de la misma, desde la perspectiva de la corriente crítica del pensamiento social latinoamericano<sup>1</sup> y su concepto de *matriz de pensamiento*. Esta corriente postula que hay un tipo de fundamentación epistemológica del conocimiento, es decir un tipo de matriz de pensamiento, que es hegemónica y que naturaliza *una* forma de entender la sociedad como la *única* posible, canalizando con ello estructuras de dominación *coloniales* que permiten, de manera invisibilizada, la subsistencia de un orden social injusto. En consecuencia con este supuesto la corriente crítica del pensamiento social latinoamericano tiene como objetivo la búsqueda de alternativas a la conformación profundamente excluyente y desigual del mundo moderno (...). Esto requiere el cuestionamiento de las pretensiones de objetividad y neutralidad de los principales instrumentos de naturalización y legitimación de este orden social: el conjunto de saberes que conocemos globalmente como ciencias sociales (Lander, 2000: 12).

En este sentido, su objetivo es desocultar aquellas voces que han sido subalternizadas por los patrones de conocimiento hegemónicos de las ciencias sociales, validando el conocimiento (mal llamado aquí) extra-científico como un conocimiento legítimo para ser puesto en la arena pública como objeto de discusión e instrumento de construcción de nuevas realidades. Como dice Argumedo

se trata de pensar desde un lugar distinto (...), dando cuenta de que en las tradiciones de las clases subalternas no sólo existen sentimientos o intuiciones, sino herramientas de fundamentación capaces de cuestionar muchos de los supuestos que guían los saberes predominantes en las políticas y las ciencias sociales (2009: 9–10).

En tanto el marco teórico de esta tesis se construye en base al pensamiento crítico latinoamericano, cuyo objetivo es rescatar y sacar a la luz la voz de los y las sujetos subalternos, el análisis de la reforma previsional chilena llevado a cabo el año 2008 se realizará sobre dos etapas de su formulación donde se pueden encontrar dichas voces. De hecho, en estas dos etapas, el gobierno y la misma presidenta Michelle Bachelet, instauraron un mecanismo para que la ciudadanía participara de manera activa en la formulación de la reforma, el cual se materializó en la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y la metodología de los diálogos ciudadanos.

Los dos periodos escogidos para analizar son el de discusión y diseño de la reforma, dos instancias pertenecientes a una de las etapas del proceso de formulación de una política pública considerada en su dimensión dinámica (Aguilar, 2007; Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne, 2008; Tamayo Sáez, 1997). Esto quiere decir que una política pública es un proceso con etapas, “cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en los demás y es afectado por lo que sucede en las otras” (Aguilar, 2007: 15). Según Subirats et al (2008) hay 5 etapas dentro del proceso de formulación de políticas: a. surgimiento de un problema; b. inclusión en la agenda; c. formulación y decisión del programa de la política; d. Implementación de la política; y e. evaluación de la política. El recorte temporal del análisis del caso de Chile corresponde al momento c. del proceso de formulación de la política, donde se define y elabora la *hipótesis causal* (momento de discusión), que orientará la formulación del programa de acción para

---

<sup>1</sup> La definición de la corriente crítica del pensamiento latinoamericano será desarrollada en profundidad en el Capítulo 1: Aspectos teóricos y metodológicos. Dicha corriente será identificada como pensamiento crítico latinoamericano.

solucionar la problemática social, y *la hipótesis de intervención* (momento del diseño), para poder ofrecer opciones de acción para la realización del programa. En este momento se incorporan “los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión” (Subirats et al, 2008: 44; Tamayo Sáez, 1997). Es importante que este proceso esté investido de legalidad, ya que sólo desde el ámbito público institucional es posible formular una política pública (Tamayo–Sáez, 1997). En este sentido, el proceso de formulación debe generar alternativas de acción pero en el contexto y adopción de un programa legislativo (Subirats et al, 2008)<sup>2</sup>.

Suponiendo que existe una relación entre las transformaciones a los sistemas de jubilación en Latinoamérica y la matriz de pensamiento que opera como fundamentación epistemológica de las mismas –pudiendo ser dicha matriz tradicional, crítica o crítica latinoamericana– se plantea como primera hipótesis que el proceso de discusión y diseño de la reforma previsional del año 2008 en Chile se fundamentó en una matriz de pensamiento particular. Por otra parte, y a partir de la matriz que fundamenta la formulación de la reforma, se plantea una segunda hipótesis: los resultados de la reforma previsional en Chile tienen en parte relación con la incorporación y el modo en que se incorpora la voz de los/las sujetos subalternos al proceso de discusión y diseño de las transformaciones al sistema de jubilación en el país en el año 2008, cuestión que a su vez estaría determinada por el tipo de matriz que fundamenta dicha reforma, ya sea ésta tradicional, crítica o crítica latinoamericana. En este sentido, conocer la matriz de pensamiento en que se fundamenta la reforma del año 2008 al sistema de jubilación chileno es de lo más importante, pues dependiendo del tipo de matriz que se utilice, se imprimirá en la formulación y posterior diseño de la reforma, sus características distintivas, siendo esto determinante en la resolución de la problemática de la desigualdad y vulnerabilidad en la vejez.

Ahora ¿por qué es relevante estudiar la reforma de Chile en el año 2008? Y ¿por qué es relevante estudiarla desde la corriente crítica del pensamiento Latinoamericano?

Chile fue el primer país en la región en transformar de manera radical el sistema de jubilación de reparto y de administración pública, por uno de capitalización individual y administración privada.

---

<sup>2</sup> La definición de las restantes etapas de la formulación de una política pública es la siguiente:

**a. Surgimiento de un problema:** momento en que una situación social, por una parte, llama la atención del gobierno, es decir, éste la reconoce como una situación de insatisfacción social cuya solución necesita de la acción del estado (Subirats et al, 2008), y, por otra, adquiere carácter público, es decir, suscita la atención general y es considerado de interés general (Aguilar, 2007; Subirats et al, 2008).

**b. Inclusión en la agenda:** que un problema llame la atención del gobierno y adquiera carácter público no significa que se lleve a cabo necesariamente una acción por parte del estado para solucionarlo. Para ello es necesario que éste se incluya en la agenda política, lo que implica no sólo la identificación del “conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), [si no también] el conjunto de definiciones de esos problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas” (Aguilar, 2007: 29). En este sentido, “la incorporación a la agenda puede considerarse (...) como una especie de filtro de los problemas por parte de los actores públicos” (Subirats et al, 2008: 44).

**c. Formulación y decisión del programa de la política:** ya definido en este apartado.

**d. Implementación de la política:** período de adaptación del programa a las situaciones concretas que deberá enfrentar a la hora de intervenir el problema a resolver. Esta fase es compleja ya que la teoría muchas veces dista del contexto real donde será implementada la política. Por ello, en esta fase se toman una serie de decisiones que van a ir modificando el programa inicial que se había formulado.

**e. Evaluación de la política:** etapa final de la formulación de una política y a la vez la primera, ya que “el análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma” (Tamayo Sáez: 306; Subirats et al, 2008). La evaluación, tiene como objetivo “determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambio de conducta de los grupo–objetivos y en términos del grado de resolución del problema” (Tamayo–Saez, 1997: 44).

Fue el referente y caso de análisis para la implementación de reformas similares en el resto de los países latinoamericanos. En efecto,

la privatización del sistema de pensiones en Chile a principios de la década de 1980 constituyó un hito que marcó un cambio de paradigma en la historia de las políticas sociales en América Latina y, como tal, impactó en las ideas y modelos en ese sector de política pública. El contexto histórico en el que se adoptó la decisión, (...) que se inscribe en las denominadas reformas estructurales de los años ochenta en América Latina, lo transformó en un referente de las nuevas tendencias en las políticas de protección social. El diseño de su institucionalidad (...) se articuló [con] un conjunto de actores nacionales y extranjeros que concentraron gran poder económico y protegieron un sistema que fue ampliando su margen de inversiones hacia otras áreas del desarrollo productivo del país y traspasó las fronteras nacionales como modelo de previsión social (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013: 11).

Pero así como fue el pionero en cambiar el paradigma de protección social para la vejez, también fue el primero en dejar a la luz las fallas de un sistema previsional que parecía aumentar las brechas sociales y la vulnerabilidad en la población adulta mayor. Por ello, tras 25 años de la implementación de la capitalización individual para la distribución de las jubilaciones en Chile, se abre el debate para una gran reforma que se materializa en el año 2008.

Sin perjuicio del esfuerzo político y financiero de esta emblemática reforma, se tiene que en la actualidad la situación previsional en la vejez no ha cambiado sustancialmente, siendo ésta una primera razón para analizar los límites y potencialidades de la reforma respectiva. Por otra parte, es relevante la elección de este caso de estudio ya que la reforma al sistema de jubilación se identifica a sí misma como inédita en términos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, en tanto derivó de lo que el gobierno denominó la *metodología de los diálogos sociales*. Esta herramienta se materializó en la conformación del *Consejo Asesor Presidencial* que se encargó de incorporar en la propuesta final de la reforma las necesidades y experiencias de diversos grupos, tales como organizaciones sociales, políticas, de la sociedad civil y del sector privado, a través de la participación de éstos en audiencias posibilitadas por el Consejo y destinadas a la exposición de propuestas para la transformación del sistema de pensiones. La relevancia entonces deviene también de la posibilidad de observar cómo se desarrolló ese componente ciudadano y qué visiones primaron a la hora de diseñar un determinado proyecto de ley que reformara el sistema previsional. La importancia de plantear la siguiente investigación desde una perspectiva de análisis basada en la corriente crítica del pensamiento latinoamericano tiene que ver con la necesidad de analizar transformaciones paradigmáticas en las políticas públicas a partir de una matriz de pensamiento cuyos parámetros analíticos permitan abarcar la nueva dimensionalidad de la cuestión social. En efecto, en las últimas dos décadas algunos países de la región han optado por transformar la fundamentación de sus sistemas de protección social, pasando de una matriz de pensamiento inspirada en las recomendaciones del consenso de Washington, a una matriz que se propone pensar la realidad latinoamericana desde una perspectiva propia y regional, permitiendo la elaboración de políticas públicas *desde, para y con* la población. En este sentido, frente a nuevos paradigmas de políticas públicas se hace necesario pensarlas desde puntos de vista teóricos que puedan abarcar aquellas dimensiones que los patrones de análisis vigentes no incorporan.

Por otra parte, esta propuesta de investigación se considera un aporte a los análisis ya realizados sobre la reforma al sistema de jubilación Chileno en el año 2008, ya que en lo que refiere al proceso de formulación de la misma, si bien éstos refieren al modo en cómo fue incorporada la ciudadanía a dicho proceso, describiéndose una tensión entre aquellas investigaciones que afirman que la reforma se basó en un amplio diálogo social y aquellas que cuestionan la real participación e injerencia de la ciudadanía en ese proceso (Mesa-Lago, 2013; Rofman, Fajnzyblber, & Herrera, 2010; Rulli, 2010), estas investigaciones no se preguntan por la fundamentación epistemológica de dicha incorporación. Por otro lado, las investigaciones que analizan a quienes formaron parte de la reforma, se centran en el rol que adquiere el estado en el sistema de jubilación después de la

reforma, poniendo en discusión su grado de injerencia en la administración y distribución de pensiones dentro del sistema (Quiroga, 2009; Rulli, 2010; Rofman, Fajnzylber, & Herrera, 2010; Lara Cortés & Silva Flores, 2014), pero no analizan qué rol tuvieron los/las involucrados/as en la elaboración de la reforma y cómo se asignó posteriormente la función que éstos/as iban a jugar dentro del Sistema, como sí propone esta investigación.

Según lo expuesto anteriormente, el objetivo general de la siguiente investigación es identificar la matriz de pensamiento que subyace a dos momentos del proceso de formulación de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008, la etapa de discusión y de diseño de ésta. Esta identificación se llevará a cabo según dos categorías que definen una matriz de pensamiento y que permiten calificarla como tradicional, crítica o crítica latinoamericana: los *supuestos teóricos que la sustentan* –cuyas subcategorías son la objetividad de las ciencias, la visión sobre el saber y la idea de totalidad en el abordaje de los fenómenos sociales– y el *concepto de sociedad* que en ella se formula –cuyas subcategorías son la concepción sobre el orden social y la metodología con la que éste se observa.

En concordancia con lo anterior, los objetivos específicos que permitirían desarrollar las hipótesis planteadas dicen relación con las dimensiones del concepto eje que se utilizará en el análisis de esta investigación, a saber, el de matriz de pensamiento. En este sentido, las dimensiones que estructurarán el trabajo propuesto, son los supuestos epistemológicos, el objeto de estudio y la metodología de observación del orden social, todas variables que permiten distinguir qué tipo de matriz de pensamiento fundamenta la elaboración de la reforma previsional chilena en el año 2008.

En síntesis, los objetivos de la investigación son los siguientes:

Objetivo general:

- Identificar la matriz de pensamiento que subyace al proceso de discusión y reforma del sistema de jubilación chileno en el año 2008.

Objetivos específicos:

- Examinar los supuestos epistemológicos que subyacen al proceso de discusión y diseño de la reforma al sistema de jubilación de Chile en el año 2008
- Observar la concepción del objeto de estudio que opera en el proceso de discusión y diseño de la reforma del sistema de jubilación de Chile en el año 2008
- Describir la metodología de observación del orden social con la que se opera en el proceso de discusión y diseño de la reforma del sistema de jubilación de Chile en el año 2008.

En definitiva, la siguiente investigación se adentra en el análisis de una de las tantas formas de reproducción de la desigualdad que generan los sistemas de protección en América Latina, tomando como caso de análisis la reforma al sistema de jubilación en el año 2008 en Chile. Tomando en consideración que posterior a esta reforma persisten las inequidades en la población adulta mayor, donde parte importante de ésta sigue expuesta al riesgo de vulnerabilidad en la vejez, se propone la identificación de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional chilena en el año 2008, desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano, en dos momentos específicos de su formulación: el proceso de discusión y el de diseño. Esta perspectiva de análisis, a su vez, tiene como fin corroborar o no la hipótesis que dice que los resultados de la reforma previsional en Chile tienen en parte relación con la incorporación y el modo en que se incorpora la voz de los/las sujetos subalternos al proceso de discusión y diseño de las transformaciones al sistema de jubilación en el país en el año 2008, cuestión que estaría determinada por el tipo de matriz que fundamenta dicha reforma.

## CAPÍTULO 1

### ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

En el siguiente capítulo se desarrollan el marco teórico y la metodología a partir de la cual se llevarán a cabo los objetivos de la investigación.

Respecto de los aspectos teóricos, se realizan algunas aclaraciones conceptuales sobre qué es el pensamiento crítico latinoamericano y cómo éste ha analizado la descripción científico social que se ha hecho de los fenómenos sociales de la región. A raíz de ello se explican las matrices de pensamiento en las cuales se han enmarcado dichas descripciones y en cuál de ellas se ubica el pensamiento crítico latinoamericano, mostrando las dimensiones que permiten distinguir entre una matriz de pensamiento y otra.

Posteriormente, se describen los aspectos metodológicos que permitirán llevar a cabo el análisis de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008, explicando la estrategia metodológica a utilizar, las metodologías de análisis y las fuentes de información a partir de las cuales se llevará a cabo la investigación.

#### 1. ASPECTOS TEÓRICOS: FUNDAMENTOS DEL PENSAMIENTO CRÍTICO LATINOAMERICANO EN EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD SOCIAL DE LA REGIÓN

En el siguiente acápite se desarrolla el marco teórico que se utilizará para la revisión de la reforma al sistema de jubilación chileno. El mismo se divide en dos grandes áreas: una primera parte donde se esclarece a qué se hace referencia con “pensamiento crítico latinoamericano”, distinguiéndola a su vez de otras corrientes de pensamiento existentes para la descripción de la realidad de la región. Una segunda parte donde se define, desde el pensamiento crítico latinoamericano, el concepto de *matriz de pensamiento* y se especifican las dimensiones de dicha conceptualización que permitirán posteriormente distinguir entre una *matriz de pensamiento tradicional*, una *matriz de pensamiento crítico* y una *matriz de pensamiento crítico latinoamericano*. Las categorías que permiten establecer dicha distinción son: los *supuestos epistemológicos* y el *concepto de sociedad*.

A su vez, cada una de estas dimensiones tiene diversas categorías que se detallan en el siguiente cuadro:

*Tabla 1: Dimensiones y categorías analíticas de una matriz de pensamiento*

<b>MATRIZ DE PENSAMIENTO</b>		
<i>1.2.1. Supuestos epistemológicos</i>	<i>1.2.1. Concepto de sociedad</i>	
a. Objetividad del saber científico	a. Objeto de estudio	b. Metodología de observación
b. Relación entre los saberes científicos	i. Concepción del orden social	i. Ecología de los saberes
c. Relatos sobre lo social	ii. Concepción del tiempo	ii. Ecología de las temporalidades
	ii. Lógica productiva	iii. Ecología de la productividad

Fuente: Elaboración propia

### 1.1. LA CORRIENTE CRÍTICA DEL PENSAMIENTO SOCIAL LATINOAMERICANO

Como se mencionó en la Introducción, la perspectiva teórica que guiará el desarrollo de los objetivos de esta investigación es la del pensamiento crítico latinoamericano. La referencia teórica anterior significa el reconocimiento implícito de un conjunto de saberes sobre la región que se distinguen de otros. En primer lugar, es un pensamiento que abarca la dimensión social de la realidad latinoamericana y, por ende, que atañe a los saberes construidos dentro de las ciencias sociales. En segundo lugar, en tanto corriente crítica, el pensamiento social latinoamericano aquí utilizado no refiere a cualquier descripción de la realidad, sino a una que tiene como objetivo implícito la transformación de la realidad en su forma injusta, objetivo que también se distingue de otras corrientes teóricas que quieren generar cambios en la región.

El pensamiento crítico latinoamericano se constituye en la búsqueda de saberes alternativos sobre la realidad social de la región en un escenario donde las ciencias sociales hoy hegemónicas han naturalizado y universalizado como único modelo de organización social posible el que se deriva de la sociedad capitalista-liberal (Lander, 2000). Parte del supuesto de que la descripción de la realidad social de la región que hoy es hegemónica ha tendido a la

*naturalización de las relaciones sociales*, la noción de acuerdo a la cual las características de la sociedad llamada moderna son la expresión de las tendencias espontáneas, naturales del desarrollo histórico de la sociedad. La sociedad liberal industrial se constituye –desde esta perspectiva– no sólo en el orden social deseable, sino en el único posible (Lander, 2000: 11).

Para el pensamiento crítico latinoamericano, la expresión material de las ciencias sociales hegemónicas en la actualidad es la del neoliberalismo, expresión que ha tenido la

capacidad de presentar su propia narrativa histórica como el conocimiento objetivo, científico y universal y a su visión de la sociedad moderna como la forma más *avanzada* –pero igualmente *normal*– de la experiencia humana (Lander, 2000: 12).

Otro elemento fundamental que distingue al pensamiento crítico latinoamericano de otras corrientes de las ciencias sociales es su enraizamiento y fundamento en la traumática experiencia de colonización del continente, cuestión que seguiría presente en la actualidad a través del fenómeno de la colonialidad. Lo anterior significa que las estructuras de subordinación político-institucionales del período colonial, no habrían cesado con la independencia de las naciones. En palabras de Sousa Santos “el fin del colonialismo como una relación política no trajo consigo el fin del colonialismo en cuanto relación social, en cuanto mentalidad ni como forma de sociabilidad autoritaria y discriminatoria” (Sousa Santos, 2006: 39). Reflejo de la persistencia de este fenómeno es el sufrimiento, la injusticia y la desigualdad en que vive un sector de la sociedad que ha quedado excluido de las lógicas hegemónicas de distribución de recursos, bienes y servicios, teniendo que vivir en la miseria, la vulnerabilidad y la subordinación.

Que las ciencias sociales hoy hegemónicas se definan a sí mismas como la única forma de descripción y organización de la sociedad latinoamericana es explicada por el pensamiento crítico latinoamericano como la transferencia del fenómeno de la colonialidad al saber que se liga de manera intrínseca al poder. La colonialidad del saber refiere a la hegemonía de un dispositivo de conocimiento que es considerado como el único científicamente válido, por características intrínsecas que lo hacen superior y más avanzado. Se reconoce en este dispositivo un elemento ideológico en tanto su pretendida universalidad tiene como fin invisibilizado negar otras formas de saber que escapan a sus parámetros de conocimiento, para así hacer jugar a su favor los fenómenos que analiza, para subordinarlos y adquirir beneficios en función de ello. Así, la colonialidad del saber no puede desligarse de la colonialidad del poder.

El pensamiento crítico latinoamericano tiene como objetivo, además de construir un conocimiento social transformador, superar el carácter ideológico de la forma de conocimiento hegemónico. Ello implica, por una parte, identificar y superar las contradicciones de los dispositivos del saber y del poder colonial, desenmascarando “todo doblez, farsa o simulación a partir del conocimiento de nosotros mismos como condición para acceder a la práctica de la libertad” (Saladino García, 2005: 158). De este modo, la manera auténtica y no ideologizada de describir e intervenir la sociedad latinoamericana debe partir por el estudio y conocimiento de la región desde una perspectiva propia y regional, como una nueva forma de evolución y de inserción en el mundo (Saladino García, 2005). Por otra parte, implica romper con las estructuras coloniales que aún aquejan al continente, desocultar las voces invisibilizadas, visibilizar actores y actrices, contradicciones, poderes hegemónicos, etc.

En definitiva, la epistemología descolonizadora

nace de la experiencia dramática y dolorosa de los cuerpos colonizados, emerge de la experiencia de despojamiento y desposesión, de la experiencia de la descalificación y desvalorización, emerge de las sombras a las que fueron arrojados los cuerpos. Emerge como conocimiento de la oscuridad, desde la experiencia de los sufrimientos múltiples, así como de las violencias descargadas sobre el cuerpo. Nace también como conocimiento de las dominaciones múltiples, de sus tecnologías de poder, descubriendo la ficción de los discursos de legitimación, la apariencia de las instituciones, así como el rostro descarnado de sus ejecutores, sean patrones, administradores o juristas (Prada Alcoreza, 2013: 18).

Es importante señalar que este esfuerzo teórico contrahegemónico en el ámbito de las ciencias sociales que describen la realidad latinoamericana tiene una larga y valiosa tradición en América Latina (José Martí, José Carlos Mariátegui), y cuenta con valiosas contribuciones recientes, entre éstas las de Enrique Dussel, Arturo Escobar, Michel–Rolph Trouillot, Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Fernando Coronil, Carlos Lenkersdorf, Alcira Argumedo, Boaventura de Sousa Santos. Así también ha tenido desarrollos importantes en diferentes vertientes de las ciencias sociales desde esta perspectiva crítica, como son los estudios postcoloniales, los estudios subalternos, de la descolonización, etc.

A partir de esta aclaración conceptual sobre el pensamiento crítico latinoamericano, en lo que sigue se describirá otro concepto fundamental para el desarrollo de esta investigación, a saber, el de *matriz de pensamiento*. Éste será definido a partir de esta corriente de pensamiento, tomando elementos de las formulaciones de algunos de sus autores y principales vertientes.

## 1.2. EL CONCEPTO DE MATRIZ DE PENSAMIENTO

El concepto de *matriz de pensamiento* definido a partir del pensamiento crítico latinoamericano es el concepto directriz del análisis de esta investigación, ya que permitirá establecer distinciones entre corrientes teóricas y determinar la pertenencia de éstas a uno u otro paradigma científico.

La matriz de pensamiento refiere a

la articulación de un conjunto de categorías y valores constitutivos, que conforman la trama lógico–conceptual básica y establecen los fundamentos de una determinada corriente de pensamiento. Dentro de las coordenadas impuestas por esa articulación conceptual fundante se procesan las distintas vertientes internas como expresiones o modos particulares de desarrollo teórico. Estas vertientes constituyen ramificaciones de un tronco común y reconocen una misma matriz, no obstante sus múltiples matices, sus características particulares, sus eventuales contradicciones o los grados de refinamiento y actualización alcanzados por cada una de ellas (Argumedo, 2009: 79).

Ahora bien, lo que distingue al concepto de matriz de pensamiento formulado a partir de las premisas del pensamiento crítico latinoamericano de otras similares elaborados por otras corrientes

teóricas, es que ésta no sólo alude a los parámetros epistemológicos de determinado conjunto de saberes, sino sobre todo a los fundamentos normativos y políticos que constituyen dicho entramado conceptual, a su vez que si en dichos conocimientos se transparenta de manera explícita su propio horizonte político–normativo, como requisito constitutivo de sus planteamientos.

La matriz de pensamiento se constituye como un dispositivo de conocimiento que permite “establecer las líneas de continuidad histórica de determinadas corrientes de pensamiento, (...) [y recuperar] [las] concepciones y valores [explícitos o implícitos] fundantes que se reproducen en las distintas vertientes o actualizaciones desarrolladas a partir de un tronco común” (Argumedo, 2009: 84). En este sentido, la matriz de pensamiento se concibe como

formas de reelaboración y sistematización conceptual de determinados modos de percibir el mundo, de idearios y aspiraciones que tienen raigambre en procesos históricos y experiencias políticas de amplios contingentes de población y se alimentan de sustratos culturales que exceden los marcos estrictamente científicos o intelectuales (Argumedo, 2009: 81).

Otro elemento distintivo de esta conceptualización de matriz de pensamiento es que permite identificar tipos de matriz de pensamiento en las diversas construcciones científicas. Así, es posible distinguir, una *matriz de pensamiento crítica latinoamericana*, de la cual el pensamiento crítico latinoamericano se considera parte, que se conceptualiza en oposición a una *matriz de pensamiento tradicional*, como dos caras de la misma moneda, no pudiendo comprender una sin hacer referencia a la otra (Argumedo, 2009; Castro Gómez, 2000; Lander, 2000; Quijano, 2000; Sousa Santos, 2006). Sumado a ello, se identifica una *matriz de pensamiento crítico*, muy similar a la matriz de pensamiento crítico latinoamericano, pero cuyas diferencias son cruciales a la hora de definir los objetivos de transformación de estructuras sociales injustas.

La matriz de pensamiento tradicional se define a partir del supuesto de que

determinadas corrientes teóricas son las corrientes teóricas; fuera de ellas sólo se dan opacidades, manifestaciones confusas, malas copias de las originales. Las vertientes de corte nacional y popular en América Latina [es decir, las pertenecientes a la matriz de pensamiento crítico latinoamericano] tradicionalmente han caído dentro de esta última categoría (Argumedo, 2009: 10).

La matriz de pensamiento crítico latinoamericano, por el contrario, da cuenta “de fenómenos que no pueden explicarse integralmente desde las concepciones oficializadas en las ciencias sociales y el análisis político” (Argumedo, 2009: 16). Es por ello que el objetivo de la ésta última es “reivindicar el valor teórico–conceptual de esas vertientes, la existencia de una matriz latinoamericana de pensamiento popular, con perfiles autónomos frente a las principales corrientes de la filosofía y las ciencias humanas” (Argumedo, 2009: 10). En definitiva, de lo que se trata es de pensar desde un lugar distinto la realidad social, política económica y cultural de la región (Argumedo, 2009), a la vez que reivindicar el valor científico conceptual de este saber.

Ahora bien ¿Qué distingue una matriz de pensamiento crítico surgida del pensamiento social latinoamericano de otras corrientes teóricas que han identificado paradigmas tradicionales de conocimiento que pretenden hacerse del control hegemónico del saber? ¿Qué distingue la matriz de pensamiento crítico latinoamericano de aquellas posturas críticas que ven en dicho control un dispositivo de dominio en perjuicio de grandes masas que viven en la injusticia y el sufrimiento? No se debe olvidar que existe una matriz de pensamiento crítico proveniente del marxismo que precisamente plantea esta relación entre la configuración de la epistemología positivista y la construcción de estructuras injustas en la realidad social.

Estas preguntas pueden ser resueltas desde el análisis comparativo entre la matriz de pensamiento crítico latinoamericano y la matriz de pensamiento crítico y la crítica formulada por Horkheimer a

la epistemología moderna (Cerdeira & Arach, 2014: 2), a partir de la distinción entre teoría tradicional y teoría crítica (Horkheimer, 2000)<sup>3</sup>.

Para Horkheimer la teoría crítica se constituye en la pretensión ideológica de la teoría tradicional de la construcción libre de valores del conocimiento. Ello significa que

el científico [tradicional] puede creer en un saber independiente ‘suprasocial’, suspendido libremente en el aire, tanto como en el significado social de su disciplina: [pero] esta oposición de interpretación no influye en lo más mínimo sobre lo que de hecho es su actividad (Horkheimer, 2000: 31).

Este supuesto justifica que la teoría tradicional opera en un nivel descriptivo y a–normativo, siguiendo el dualismo cartesiano, donde la separación sujeto–objeto permite que “el asunto con el que se relaciona el científico especialista (...) [permanezca] absolutamente intacto por parte de su propia teoría” (Horkheimer, 2000: 63).

Horkheimer postula que la teoría tradicional es ideológica en tanto se da una contradicción entre la pretensión de construir un sistema de conocimiento que sea autónomo, a–histórico y libre de valores y el hecho de que dicho rechazo provoca la dependencia de la teoría a una praxis social particular. En efecto, que la ciencia se configure de manera autónoma y autosuficiente no es una exigencia científica, sino una exigencia que se desprende de la actitud del/la científico/a (Horkheimer, 2000). Dicha exigencia no sería otra que impedirle al/a científico/a juzgar la realidad y, con ello, transformar su quehacer en “una actividad que contribuye a perpetuar la existencia de la sociedad en su forma dada” (Horkheimer, 2000: 41), es decir, en su forma injusta.

La teoría crítica tendrá como función desocultar las contradicciones tras el discurso de la teoría tradicional que mantienen el status quo de la sociedad. Para ello, utilizaría la metodología del materialismo moral (Soto Pimentel, 2010), el cual opera, en primer lugar, identificando una contradicción entre teoría y praxis, donde la teoría representaría, por ejemplo, los valores de libertad, igualdad, autonomía y solidaridad y la praxis, por el contrario, se vería mediada por el principio de autoconservación y la consecución de los intereses personales de una minoría poderosa. Así, el primer paso del método materialista–moral es desocultar, en las situaciones sociales injustas, la contradicción entre una teoría que apela a la totalidad y una praxis que tiene como fin la individualidad o el principio de autoconservación. El segundo paso es observar bajo qué condiciones dicha contradicción se oculta, identificando cómo se manifiesta en tal o cual caso el fenómeno de la ideología. Con ello se iluminan las injusticias sociales y las razones por las cuales éstas se conservan. Por último, se llega al tercer paso donde el movimiento materialista–moral de análisis propone la acción para la praxis que encamine la realización de una sociedad racional.

Hasta acá pareciera no haber diferencias entre la matriz de pensamiento crítico latinoamericano crítico y la crítica moderna a la epistemología que ha hegemonizado el conocimiento científico. Sin embargo, la diferencia está en que la teoría crítica moderna “no distingue que la razón crítica no puede ser la misma que la razón legitimadora de lo que se critica” (Prada Alcoreza, 2013: 25). Es decir, la teoría crítica moderna, si bien es un punto de partida para el cuestionamiento de la estructura de la colonialidad del saber, es incompleta en tanto dicha razón piensa, construye y legitima aquello que resulta criticable (Sousa Santos, 2006).

La teoría crítica opera con una lógica estructural de conocimiento que persiste, inconscientemente, en la colonialidad del saber, ya que mantiene la lógica de construcción científica de la teoría tradicional. Si bien cambia la postura epistemológica del investigador, se mantiene la relación entre sujeto y objeto, en tanto quien conoce y construye el conocimiento sigue teniendo un estatuto diferente, superior. Si bien toma el lado del sufriente, el conocimiento sobre las estructuras ideológicas y el desocultamiento de contradicciones, se realizan desde el pedestal del investigador, desde el trabajo intelectual, a partir del cual va a ser posible transformar la realidad. Entonces ¿Qué

---

<sup>3</sup> La reflexión que sigue sobre la teoría de Max Horkheimer se realiza en base a la tesis de licenciatura en filosofía de quien escribe: *Horkheimer y la ideologización de la teoría tradicional: el caso de la sociología de Niklas Luhmann* (Soto Pimentel, 2010).

ocurre con aquello que se ha desocultado? ¿Con el sufriente? ¿Aún es el intelectual el que ha de salvarlo con su reflexión crítica sobre la sociedad?

Para los colaboradores de la investigación hacia la descolonización la falta de una crítica a sí misma de la teoría crítica moderna ha generado la imposibilidad de superar aquello que esta misma critica. Si bien la teoría crítica no niega explícitamente la invalidación de otros saberes, al ser el intelectual el que construye el conocimiento, genera la negación de la coetaneidad en el tiempo (Johannes Fabián, 1983, cit. en Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007), es decir, la negación de la simultaneidad epistémica, esto es, la coexistencia en el tiempo y el espacio de diferentes formas de producir conocimientos válidos (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007).

Spivak analiza esta cuestión a raíz de los estudios poscoloniales (Prada Alcoreza, 2013). Plantea el peligro de un discurso contra-hegemónico que se limite a la descripción, valga la redundancia, de lo hegemónico, volviéndose el pensamiento crítico parte de la lógica de conocimiento que critica, sin transformar o denunciar radicalmente una problemática. Es decir, cuando los estudios sobre el discurso colonial

se centran sólo en la representación de los colonizados o en el tema de las colonias, pueden servir en ocasiones para la producción del saber neocolonial actual, colocando al colonialismo/imperialismo a salvo en el pasado y/o sugiriendo una línea continua desde aquel pasado hasta nuestro presente (Spivak, cit. en Prada Alcoreza, 2013: 42).

Por otro lado, y en términos de investigación en co-labor, estos estudios poscoloniales mantienen una relación de subordinación con las comunidades que investigan, al modo del informante nativo, sólo que ya

no lo repudian, ni lo rechazan, tampoco lo ignoran, más bien lo toman en cuenta, lo consideran, le preguntan, es la fuente indispensable de las investigaciones. Empero, sigue siendo un informante nativo; esta es su condición colonial. Lo que hay que tener en cuenta es que no estamos ante un informante nativo, sino ante la constitución de subjetividades complejas, que experimentaron la modernidad en sus formas heterogéneas (Spivak, Prada Alcoreza, 2013: 43).

Para Sousa Santos (2006) la consciencia sobre la negación de la coetaneidad epistemológica da cuenta de tres cuestiones fundamentales para la conformación de la matriz de pensamiento crítico latinoamericano. En primer lugar, la comprensión del mundo excede mucho a la comprensión occidental del mundo; la comprensión del mundo y la forma como la ciencia hegemónica crea y legitima el poder social tiene que ver con una determinada concepción de la teoría y del tiempo. Por último, ambos puntos han generado la contracción del presente y la expansión del futuro, es decir, el desperdicio de toda otra experiencia social que no encaje con el paradigma científico moderno.

Recordando la crítica a la teoría horkheimeriana, dirá Sousa Santos,

para combatir el desperdicio de la experiencia social, no basta con proponer otro tipo de ciencia social. Es necesario, pues, proponer un modelo diferente de racionalidad. Sin una crítica de dicho modelo de racionalidad occidental (...) todas las propuestas presentadas por el nuevo análisis social, por más alternativas que se juzguen, tenderán a reproducir el mismo efecto de ocultación y descrédito (2006: 66).

En este sentido, la matriz de pensamiento crítico latinoamericano se propone construir un saber que no sólo sea el conocimiento de la colonización, de la colonialidad, la crítica de la colonización y la colonialidad, sino conocimiento de las resistencias, de las emancipaciones, de las liberaciones, conocimiento de los pensamientos de las resistencias, de las emancipaciones y liberaciones. Conocimiento de las dominaciones y crítica de las dominaciones; pero también, conocimiento de las formas de lucha de las resistencias, las emancipaciones y liberaciones. Conocimiento de los racismos, de sus formas y geopolíticas, crítica de estos racismos; pero también, conocimiento de las formas de desmontarlos, de de-construirlos, de diseminarlos con la elocuencia desbordante de la danza de los cuerpos, sus ritmos, sus tonalidades, sus coloridos, sus espesores y sus gramática (Prada Alcoreza, 2013: 17).

En el capítulo precedente se han descrito las principales características de una matriz de pensamiento, como paradigma epistemológico que enmarca la corriente de observación y descripción teórica de fenómenos sociales. En el caso del análisis de la realidad social latinoamericana, se dijo que el pensamiento crítico latinoamericano distingue tres tipos de matriz: una matriz de pensamiento tradicional, una matriz de pensamiento crítico latinoamericano y una matriz de pensamiento crítico .

Teniendo esto en consideración, en el siguiente capítulo se describen las dimensiones y categorías analíticas que permiten distinguir entre los tipos de matriz de pensamiento señalados anteriormente. Estas dimensiones son *los supuestos epistemológicos* y el *concepto de sociedad*.

### *1.2.1. Supuestos epistemológicos de una matriz de pensamiento*

Los supuestos epistemológicos de una matriz de pensamiento refieren a la forma en que ésta concibe la validez científica de sus enunciados. Entre las variables que determinan la validez científica se tienen: a. *la objetividad del saber científico*; b. *la relación entre los saberes científicos*; y c. *los relatos sobre lo social*.

#### a. Objetividad del saber científico ¿libre de valores o políticamente constituido?

En una matriz de pensamiento tradicional un conocimiento se considera científicamente válido si se constituye de manera objetiva, es decir, si la descripción de la realidad se construye como *libre de valores*, lo que de suyo implica la neutralidad valorativa del/la científico/a y su quehacer.

La matriz de pensamiento crítico latinoamericano, por el contrario, niega esta pretendida neutralidad frente y en el conocimiento, afirmando que las corrientes de pensamiento, particularmente las ciencias sociales y humanas,

están intrínsecamente vinculadas con proyectos históricos y políticos de vasto alcance, (...), [cuyas] sistematizaciones conceptuales (...) influyen, fundamentan o explicitan tales proyectos y que, por lo tanto, están siempre preñadas de política aun cuando pretendan ser portadores de una inapelable objetividad científica (Prada Alcoreza, 2013: 67).

Si bien la matriz de pensamiento crítico comparte esta premisa, lo que la distingue de la matriz de pensamiento crítico latinoamericano es que el saber que ésta última elabora se constituye en el reconocimiento explícito de dicha concepción histórico-político en sus propias formulaciones, como un elemento trascendental para denunciar y transformar el carácter ideológico de la matriz de pensamiento tradicional que genera el sufrimiento de la humanidad y la persistencia de las estructuras sociales coloniales injustas.

#### b. Relaciones entre los saberes científicos ¿parcialización o integración?

La matriz de pensamiento tradicional otorga validez científica al conocimiento cuando éste mantiene su autonomía respecto de otros ámbitos de conocimiento de la realidad. En este sentido, esta matriz construye conocimientos de la sociedad estableciendo

compartimentos estancos, divisiones del saber susceptibles de desarrollos autárticos, sin considerar la vertebración de cada una de esas particularidades con los otros fenómenos que, en muchos casos, inciden de manera decisiva sobre el específico problema de estudio (Argumedo, 2009: 72).

Como consecuencia, la matriz de pensamiento tradicional se limita a “la discusión de conceptos aislados, de ideas parciales, de fenómenos acotados” (Argumedo, 2009: 72).

La matriz de pensamiento crítico latinoamericano, por el contrario, construye su saber en oposición a la exigencia de departamentalización de la matriz de pensamiento tradicional. Orienta su análisis desde una

perspectiva englobadora, [que] trasciende las supuestas fronteras entre las disciplinas científicas, ramas o subramas de las ciencias sociales y la filosofía, y se entremezcla con los espacios culturales más amplios, con el mundo de lo político y los comportamientos colectivos, con la interpretación de los principales hechos de la historia (Argumedo, 2009: 72).

La matriz de pensamiento crítico comparte esta oposición a la matriz de pensamiento tradicional, sin embargo carece del modo en que la matriz de pensamiento crítico latinoamericano construye su saber, no sólo rechazando la visión departamentalizada de la matriz de pensamiento tradicional y operando con la integralidad del saber, sino que además teniendo una “visión comprensiva, abierta y dinámica, que [cuestiona] (...) las interpretaciones parcializadas y [que permite] (...) incluir lo excluido, señalar los silencios” (Argumedo, 2009: 74), que quedan en los intersticios de las exigencias de autonomía entre las disciplinas científicas.

### c. Relatos sobre lo social ¿sólo el saber científico?

Este último punto de los supuestos epistemológicos que permite distinguir entre una matriz de pensamiento tradicional y una matriz de pensamiento crítico latinoamericano, es una consecuencia que se deriva de los parámetros de validez científica anteriormente descritos.

La matriz de pensamiento tradicional al pretender construir conocimientos libres de valores, que además sean autónomos entre sí, niega la validez de otros *relatos* sobre lo social que no se ajustan a las exigencias de constitución del conocimiento de esta matriz. Ello tiene como consecuencia que la matriz de pensamiento tradicional cuenta con un marco comprensivo que abarca “sólo *una parte* de los procesos históricos, [es decir, que desarticula] (...) los fenómenos sociales en múltiples espacios sin relación entre sí, [selecciona] (...) unos rasgos y [elude] (...) otros” (Argumedo, 2009: 77), pretendiendo “imponer una versión ‘científica’ del relato de la historia que ve sólo el rostro del progreso y no del espanto, que habla de una *actualidad* y de un *nosotros* de selectos e ignora o desprecia a ese *otro* que integran las masas populares de América Latina” (Argumedo, 2009: 77).

En este sentido, la matriz de pensamiento tradicional opera desde

la idea de que los saberes no científicos son alternativos al saber científico. La idea de alternativa presupone la idea de normalidad, y ésta la idea de norma; por lo que, sin más especificaciones, la designación de algo como alternativo tiene una connotación latente de subalternidad (Sousa Santos, 2006: 79).

La matriz de pensamiento crítico latinoamericano, en cambio, al constituirse en oposición a las exigencias de validez científica de la matriz tradicional, se otorga a sí misma una función develadora del saber en cuanto rescatar aquellas versiones de la historia que han sido invisibilizadas por la posición hegemónica del conocimiento que plantea un relato único, haciendo emerger las voces de otros protagonistas de la historia (Argumedo, 2009). La matriz de pensamiento crítico latinoamericano opera identificando otros saberes y otros criterios de validación científica que operan en contextos y experiencias sociales considerados no existentes por la matriz de pensamiento tradicional (Sousa Santos, 2006). Sin embargo, y a diferencia de la matriz de pensamiento crítico, no sólo reconoce la existencia de otras voces, si no que las hace entrar en la construcción del conocimiento científico desde sus propias lógicas de observación y experiencias, sin adaptarlas a los parámetros científicos que la propia matriz de pensamiento crítico latinoamericano se haya propuesto. Es decir, evita incorporarlas al discurso científico como meros/meras *informantes nativos*.

### 1.2.2. El concepto de sociedad en una matriz de pensamiento

La distinción entre una matriz de pensamiento tradicional y una matriz de pensamiento crítico latinoamericano está dada también por el concepto de sociedad que en ellas se elabora, en tanto dicho concepto

conlleva una determinada visión acerca de la naturaleza humana y es el núcleo a partir del cual se estructura el entramado más sustantivo de los esquemas de pensamiento, estableciendo una cierta coherencia interna dentro de la cual adquieren su sentido los distintos conceptos, metodologías de análisis y relaciones formuladas como líneas de comprensión de los procesos sociales e históricos (Argumedo, 2009: 79–80).

El concepto de sociedad se compone de dos nociones relacionadas estrecha y recíprocamente: el *objeto de estudio* de las ciencias sociales y su *metodología de observación*. En el concepto de sociedad hay una adecuación entre el objeto y el método de estudio, de forma tal que los marcos conceptuales acerca de la sociedad van a establecer las líneas metodológicas de determinadas matrices de pensamiento (Argumedo, 2009).

#### a. El objeto de estudio de las ciencias sociales

La definición de la sociedad, en cuanto objeto de estudio de las ciencias sociales, refiere a “las afirmaciones referidas al modo en que se constituye *la sociedad*” (Argumedo, 2009: 79), es decir, la manera en que se describen y definen las relaciones entre los hombres y las mujeres en un contexto determinado y las relaciones entre sociedades. Esta definición va a vertebrar una matriz teórica “en sus principales lineamientos, las concepciones y la actividad política tanto como el pensamiento científico social” (Argumedo, 2009: 79). Estas relaciones se definen en relación a las siguientes dimensiones: i. la concepción del orden social; ii. la concepción del tiempo; y iii. la lógica productiva.

##### *i. Concepción del orden social*

La matriz de pensamiento tradicional opera con una concepción del orden social eurocéntrica, en tanto considera a la sociedad europea en particular, y la sociedad de los países del centro en general, como la única, superior y más avanzada forma de organización social, política, económica y cultural, características que se derivan del despliegue de cualidades inherentes a las sociedades del centro, que les han permitido un desarrollo autogenerado y desprovisto del aporte de otras culturas, consideradas a su vez inferiores y atrasadas (Castro Gómez, 2000; Quijano, 2000; Lander, 2000).

La matriz de pensamiento crítico latinoamericano elabora su concepción del orden social en la refutación de que la superioridad y forma más avanzada de las sociedades del centro se derive del despliegue de cualidades inherentes a las sociedades occidentales (Castro Gómez, 2000). Más bien se interpreta esta afirmación como premisa ideológica que permite ocultar el interés de dominio económico de estas sociedades sobre la región. Para la matriz de pensamiento crítico latinoamericano, la manera de adquirir dominio del centro sobre la región se posibilita sólo imponiendo un conocimiento superior y más avanzado de la sociedad, digno de ser aplicado universalmente, despojando la validez de cualquier otra forma de organización social que le sea diferente (Castro Gómez, 2000; Quijano, 2000; Lander, 2000). En efecto, se afirma que el proceso de imposición del orden social europeísta en América Latina necesitó de una teoría de la sociedad que hiciera posible y legítimo a los/las colonizadores/as de Europa la expropiación a los/las colonizados/as de sus descubrimientos culturales que sirviesen al desarrollo del capitalismo, la represión a las formas de conocimiento y patrones de producción de sentido de los/las colonizados/as y, por último, que los/las colonizados/as tuvieran que aprender la cultura de los/las colonizadores/as en todo cuanto fuera útil para la reproducción de la relación asimétrica y de dominación entre colonizado/a y colonizador/a (Quijano, 2000).

## *ii. Concepción del tiempo*

La matriz de pensamiento tradicional opera con una concepción del tiempo que considera la evolución de la sociedad de manera lineal y unidimensional, lo cual tiene como supuesto que la historia tiene un sentido y dirección únicos y conocidos (Sousa Santos, 2006). Ello implica “la idea de que el tiempo es lineal y que al frente del tiempo están los países centrales del sistema mundial, y, junto a ellos, los conocimientos, las instituciones y las formas de sociabilidad que en ellos dominan” (Sousa Santos, 2006: 75). En esta matriz la evolución de la sociedad se concibe como un proceso que va desde lo primitivo, lo tradicional, a lo moderno (Lander, 2000) y los análisis que emprende se inscriben en el “imaginario del progreso según el cual todas las sociedades evolucionan en el tiempo según leyes universales inherentes a la naturaleza o al espíritu humano” (Castro Gómez, 2000: 154).

La concepción del tiempo en una matriz de pensamiento crítico latinoamericano se constituye sobre la confrontación de la idea de que el tiempo es lineal, identificando otras muchas concepciones del tiempo, como las del tiempo circular y del eterno retorno (Sousa Santos, 2006). Por otra parte, identifica que el problema de la concepción lineal de la temporalidad es que ésta determina en una importante medida los parámetros de clasificación social y, por ende, los dispositivos de dominación que caracterizan lo atrasado como lo residual, en tanto, aun cuando son contemporáneas a la temporalidad dominante, ésta es incapaz de reconocerlas (Sousa Santos, 2006).

## *iii. Lógica productiva*

Una matriz de pensamiento se distinguirá según la forma en que concibe la organización de la economía y la producción en la sociedad, es decir, si adhiere o no a los criterios de productividad capitalista (Sousa Santos, 2006).

En una matriz de pensamiento tradicional

el crecimiento económico es un objetivo racional incuestionable y, como tal, es incuestionable el criterio de productividad que mejor sirve a ese objetivo. Ese criterio se aplica tanto a la naturaleza como al trabajo humano. La naturaleza productiva es la naturaleza máximamente útil dado el ciclo de producción, en tanto que trabajo productivo es el trabajo que maximiza la generación de lucros igualmente en un determinado ciclo de producción. Según esta lógica, la no existencia es producida bajo la forma de lo improductivo, la cual, aplicada a la naturaleza, es esterilidad y, aplicada al trabajo, es pereza o descualificación profesional (Sousa Santos, 2006: 77).

La matriz de pensamiento crítico latinoamericano al no incorporar en el análisis de la organización productiva de una sociedad sólo criterios de productividad capitalista, necesariamente remite a otras formas de producción que han sido invisibilizadas por la posición hegemónica de la matriz de pensamiento tradicional. Cuestiona el paradigma de desarrollo y de crecimiento económico infinito y la lógica que pone sobre los objetivos de distribución los objetivos de acumulación que sustentan el capitalismo global (Sousa Santos, 2006). Ello le permite rescatar y validar otras formas de organización económica que no coinciden con los criterios individualistas del capitalismo, poniendo como centro de la productividad no al individuo sino a la comunidad.

## *b. Método de observación de las ciencias sociales*

Como se dijo, hay una relación recíproca entre objeto y método de conocimiento, lo que implica que a cada dimensión del objeto de estudio de las ciencias sociales, le corresponde una metodología acorde para observar los fenómenos sociales, según la matriz de pensamiento a la que dichas concepciones adscriben. En este sentido, el método de observación debe ser diferente, “en sus aspectos más decisivos, para cada una de las matrices consideradas” (Argumedo, 2009: 80–81). La

metodología de observación de las ciencias sociales considera las siguientes categorías: i. la ecología de los saberes; ii. la ecología de las temporalidades; y iii. la ecología de la productividad.

### *i. Ecología de los saberes*

En consecuencia con la concepción del orden social de la matriz de pensamiento tradicional, la metodología respectiva opera en función de la existencia de un patrón civilizatorio que es superior y normal y por ende describe lo social a partir de la dicotomía superior/inferior. Se caracteriza esta matriz por la utilización de los conceptos de progreso, evolución, modernización, desarrollo, globalización, los que se oponen en significado y jerarquía a los de primitivo, tradicional, premoderno, simple, obsoleto, subdesarrollo y local (Sousa Santos, 2006). Esta matriz pone la estructura del orden social europeo y de los países del centro, en tanto superior, no sólo como “las categorías universales para el análisis de cualquier realidad, sino igualmente [como] las proposiciones normativas que definen el *deber ser* para todos los pueblos del planeta” (Lander 2000, 23). Lo anterior implica que la experiencia europea es el paradigma a seguir para *realizar la modernidad*, asumiendo que, al seguir los pasos de la sociedad civilizada, se logrará la meta pretendida. En este sentido, la matriz de pensamiento tradicional identifica carencias, atrasos, frenos e impactos perversos que se dan en las sociedades no-europeas producto de su naturaleza primitiva o tradicional, o lo que es lo mismo, como producto de su naturaleza inferior (Lander 2000), todas cuestiones que le han impedido seguir el camino trazado por las sociedades del centro.

La metodología de análisis de la sociedad en la matriz de pensamiento crítico latinoamericano tiene como fin develar el carácter ideológico de la postura metodológica de la matriz de pensamiento tradicional. En este sentido, denuncia que la utilización de la dicotomía superior/inferior envuelve “el estudio de todas las demás culturas y pueblos a partir de la experiencia moderna occidental, [contribuyendo] (...) a ocultar, negar, subordinar o extirpar toda experiencia o expresión cultural que no ha correspondido con este *deber ser* que fundamenta a las ciencias sociales” (Lander, 2000: 25). Por ello, se excluyen como válidos los “procesos histórico-culturales diferentes a los postulados por dicha cosmovisión. (...), [negándoseles] toda posibilidad de lógicas culturales o cosmovisiones propias” (Lander, 2000: 26), subrayando con ello el errático desarrollo de las sociedades no europeas. La matriz de pensamiento crítico latinoamericano tiene como objetivo desocultar aquello que ha sido invisibilizado a consecuencia de observar la realidad a partir de la dicotomía superior/inferior, como por ejemplo, visibilizar que lo anterior le ha permitido a la matriz de pensamiento tradicional pensar y organizar a su favor “a la totalidad del tiempo y del espacio, a toda la humanidad, a partir de su propia experiencia, colocando su especificidad histórico-cultural como patrón de referencia superior y universal” (Lander, 2000: 23; Quijano, 2000). En tanto ideologización de la metodología de análisis su objetivo invisibilizado derivaría del interés de dominio económico sobre la región.

### *ii. Ecología de las temporalidades*

La metodología de la matriz de pensamiento tradicional observa la sociedad en su temporalidad a partir de la dicotomía avanzado/atrasado. Ello, al igual que con la dicotomía superior/inferior, lleva a que uno de los objetivos de la metodología tradicional sea la “superación” de los rasgos tradicionales y premodernos que han obstaculizado el progreso, y la transformación de estas sociedades a imagen y semejanza de las sociedades liberales-industriales” (Lander, 2000: 26).

La matriz de pensamiento crítico latinoamericano opera con una metodología que no analiza lo social desde la dicotomía atrasado/avanzado, ya que su función es “liberar las prácticas sociales de su estatuto de residuo, restituyéndoles su temporalidad propia y, de ese modo, la posibilidad de desarrollo autónomo” (Sousa Santos, 2006: 80). La metodología del pensamiento crítico, en consecuencia, se propone no sólo sacar a la luz variedad de concepciones de tiempo de las sociedades, sino que también afirmar que la descalificación de éstas deriva

de criterios temporales de medida que sobrepasan el canon temporal de la modernidad occidental capitalista. Una vez recuperadas y conocidas esas temporalidades, las prácticas y las sociabilidades que se miden por ellas se convierten en inteligibles y en objetos creíbles de argumentación y disputa política (Sousa Santos, 2006: 80).

### *iii. Ecología de la productividad*

La metodología de la matriz de pensamiento tradicional para el análisis de la lógica productiva de una sociedad, parte del supuesto de que la lógica capitalista es la única forma viable de organización económica. En consecuencia, en su análisis de la sociedad “nunca procuraron otras formas de producción y solo las descalificaron para mantenerlas en relación de subordinación” (Sousa Santos, 2006: 82). Así también, el análisis de la organización económica de una sociedad estará circunscrito a estos criterios.

La metodología con la que opera la matriz de pensamiento crítico latinoamericano rechaza esta lógica como la única y racional forma de observación de la organización económica. Tiene como objetivo recuperar y valorar “los sistemas alternativos de producción, de las organizaciones económicas populares, de las cooperativas obreras, de las empresas autogestionadas, de la economía solidaria, etc., que la ortodoxia productivista capitalista ocultó o desacreditó” (Sousa Santos, 2006: 81–82). En este sentido, postula una metodología de análisis del orden económico de la sociedad que rescata lógicas productivas que no pueden ser juzgadas desde los criterios del sistema capitalista, pues operan con supuestos diferentes u opuestos, como por ejemplo, la oposición entre individuo y comunidad.

En los apartados precedentes sobre las categorías y dimensiones analíticas que permiten distinguir entre distintos tipos de matriz de pensamiento, se describió la vertebración del concepto de matriz de pensamiento según los supuestos epistemológicos y el concepto de sociedad que en ella se elaboran.

Respecto de los supuestos epistemológicos, se dijo que éstos hacían referencia a los criterios a partir de los cuales una matriz de pensamiento determina cuando un conocimiento es válido para colaborar en la construcción de un conocimiento científico. La validez científica del saber está dada según la exigencia o no de objetividad científica en la construcción del saber, la relación autártica o integral entre saberes y el tipo de relatos sobre lo social que son autorizados para entrar al debate científico.

Por otra parte, el concepto de sociedad hace referencia a los criterios de descripción de los fenómenos sociales y las metodologías de observación que forman parte de una matriz de pensamiento. Las distinciones entre una forma de descripción y su respectiva metodología según la matriz de pensamiento a la que dichas categorías adscriben son identificables según la concepción que se tenga sobre un orden social, temporal y productivo ideal, que establece parámetros de observación y medición particulares.

Aclarados los aspectos teóricos de esta investigación, se pasará a describir los aspectos metodológicos que permitirán indagar e identificar la matriz de pensamiento que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma previsional chilena en el año 2008.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS:**

En el siguiente apartado sobre los aspectos metodológicos que permiten llevar a cabo el análisis propuesto en los objetivos de esta investigación se detallan: el *enfoque metodológico* de este

estudio, que es *cualitativo*, y se esgrimen las razones por las cuales éste resulta el más adecuado para alcanzar los objetivos de la investigación. Por otra parte se presenta la *estrategia metodológica* para el análisis de la reforma previsional en el año 2008, la cual se basó en ciertos rasgos de la metodología de *análisis de marcos de política*, o *policy frame analysis*. Dentro de este punto, se especifican las herramientas analíticas de la metodología del marco de políticas que van a ser utilizadas para la observación del caso de estudio (distinción del proceso de formulación de políticas públicas en problema y prognosis, y la elaboración de preguntas guías para la sistematización de información). Por último, en este apartado se especifican las *fuentes* utilizadas para identificar la matriz de pensamiento que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma previsional chilena en el año 2008.

## 2.1. Enfoque y estrategia metodológica

El enfoque metodológico de esta investigación es cualitativo, lo cual resulta coherente con los objetivos de la misma, en tanto éstos apuntan a la identificación de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma al sistema de jubilación de Chile en el año 2008. La metodología cualitativa se considera la más adecuado, ya que tiene un

énfasis mayor en aspectos epistemológicos, que guían el diseño de toda la investigación (...), definiciones de los términos teóricos más abstractos (...) y el uso de conceptos sensibilizadores, es decir, guías que ofrecen un marco de referencia para formular los objetivos de investigación (Sautu, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005: 46).

Por otro lado, este enfoque es consecuente con los supuestos del marco teórico de la investigación, ya que el pensamiento crítico latinoamericano es una corriente epistemológica donde los valores del/la investigador/a “forman parte del proceso de conocimiento y [se] reflexiona acerca de ello” (Sautu, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005: 40), cuestión que, según Sautú et al (2005), es asociable a un enfoque metodológico cualitativo.

La estrategia metodológica utilizada para esta investigación toma ciertos rasgos de la metodología *policy frame analysis* o *análisis de marcos de política*. Un marco “es un esquema de interpretación que estructura el significado de la realidad” (Verloo, 2004: 6)<sup>4</sup>; un marco de política, por su parte, es “un principio organizador que transforma información fragmentada o incidental en un problema de política estructurado y significativo, donde hay una solución implícita o explícitamente involucrada” (Verloo, 2004: 6)<sup>5</sup>. El análisis de marco de política, al indagar en el *enmarcamiento* del proceso de formulación y diseño de políticas públicas permite observar las diferentes formas de ver el mundo, los diversos cursos de acción y formas de entender qué es lo que se tiene que hacer, quién tiene que hacerlo y cómo (Schön y Rein, 1994, cit. en Viñas, 2009). Así también, a través de esta metodología es posible observar cómo se interpreta el problema que la política pública pretende atacar y también la culpa o causalidad de ésta (Snow y Benford, 1988, cit. en Viñas, 2009). Por otro lado, el análisis del enmarcamiento de políticas permite analizar la *prognosis*, es decir, los modos de acción específicos para resolver el problema, los objetivos y las estrategias para alcanzarlo (Zald, 1996, cit. en Viñas, 2009). Así mismo, esta metodología al visualizar la problemática (diagnóstico) y la prognosis (solución) posibilita identificar a quienes participan en la política. Por último, en el análisis de marcos de política se identifican los marcos dominantes y aquellos en conflicto entre sí (Schön y Rein, 1994, cit. en Viñas, 2009)

Esta metodología es especialmente adecuada para esta investigación por diversas razones. La primera tiene que ver con que el análisis de marcos de políticas

<sup>4</sup> Traducción propia.

<sup>5</sup> Traducción propia.

ha demostrado ser un método de gran utilidad para estudiar el proceso de las políticas públicas, y el papel que en este proceso juegan los actores institucionales, políticos y sociales, ya que se centra en la construcción y re-construcción de la realidad que realizan estos actores a través de sus documentos y discursos. (...). Contribuye, de esta forma, a comprender la dinámica del proceso de formulación de esa política (Viñas, 2009: 123).

Esta cuestión coincide con los objetivos de la investigación, que no buscan analizar o evaluar los resultados de la reforma al sistema de jubilación de Chile en el año 2008, sino que se centran en el proceso de discusión y diseño final de la misma, para identificar en dicha realidad la matriz de Pensamiento que le subyace.

En segundo lugar, y a diferencia de otras metodologías de análisis de políticas públicas, el de marcos de política parte del supuesto de que existen múltiples interpretaciones en el proceso de *policy making* e identifica problemas de dominación y exclusión en relación a éste (Verloo, 2004). En este sentido, se establece una relación entre marcos de política y *policy making* como elementos determinantes a la hora de formular una política. Por ejemplo, Marcela Duarte en su investigación sobre *La interseccionalidad en las políticas migratorias de la Comunidad de Madrid*, parte del supuesto de que “la existencia de diferentes marcos interpretativos sobre las mujeres migrantes afecta a la formulación de las políticas migratorias implementadas por la Comunidad de Madrid” (Duarte Hidalgo, 2013: 174). Esto es coincidente con uno de los supuestos de la investigación propuesta, donde se postula que dependiendo de la matriz de pensamiento que fundamenta la reforma a los sistemas de jubilación es que se va a determinar el contenido, solución, resultados e impactos de la misma.

Un tercer punto que favorece la utilización de esta metodología es que el análisis de marcos de política tiene como objetivo analizar la coherencia entre *diagnóstico y prognosis* y cómo esto está presente en los textos políticos (Duarte Hidalgo, 2013). En otras palabras busca observar las posibles contradicciones entre la definición del problema y su respectiva solución en el proceso de formulación de políticas públicas, siendo éste uno de los objetivos implícitos de esta investigación, a saber, identificar similitudes y diferencias en la matriz de pensamiento que fundamenta la reforma al sistema de jubilación en dos momentos de su proceso de formulación: proceso de discusión del problema, donde participaron diversos/as actores y actrices sociales, y la formulación o diseño de la reforma final. En términos del análisis propiamente tal, la orientación del desarrollo de esta investigación en función de ciertos rasgos tomados de la metodología de los marcos de políticas permite operar con ejes clave que propone esta herramienta de observación, pero sobre la base del marco teórico ya desarrollado para esta investigación<sup>6</sup>.

Una de estas cuestiones es el análisis comparativo que lleva a cabo la metodología de marcos de políticas del proceso de formulación de políticas públicas, que tiene como objetivo, como se dijo, establecer diferencias y similitudes entre el periodo de diagnóstico y prognosis de la elaboración de una política pública, para así identificar contradicciones entre ambos puntos y las luchas de poder que se tejen entre quienes participan del proceso. Lo anterior se ajusta con los objetivos de nuestra propia investigación y permite fortalecer el objetivo del recorte temporal propuesto para analizar la reforma previsional chilena en el año 2008. En efecto, como se dijo en la introducción, la identificación de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional chilena en el año 2008 se hará en dos momentos de la etapa de formulación y decisión del programa de una política: la de discusión, donde se define y elabora la *hipótesis causal* que orientará la formulación del programa de acción para solucionar la problemática de la vulnerabilidad en la vejez, y la etapa de diseño, donde se formula la *hipótesis de intervención* que ofrece opciones de acción para la realización del programa. Por otra parte, los conceptos de problema y prognosis que aporta la estrategia metodológica escogida permiten incorporar en el plan de análisis la identificación de

<sup>6</sup> Es importante especificar que se utilizará un marco teórico propio, y no el que utiliza esta metodología para analizar los marcos de políticas en la formulación de políticas públicas.

quienes participan en la formulación de la reforma, a la vez que observar en ellos los marcos dominantes y aquellos en conflicto entre sí, según las propuestas que cada uno/a de los/las actores y actrices participantes de las audiencias del Consejo Asesor para la Reforma Previsional señalaron para mejorar el sistema de pensiones y cómo éstas se incorporan o no en el diseño final de la misma.

Complementario a lo anterior es la recuperación de otra herramienta del análisis de marcos de política, que tiene que ver con la forma de sistematización de información a partir de *preguntas guía* respecto de los/las que participaron del proceso de discusión y diseño de la reforma. Dichas preguntas guías fueron elaboradas a partir del marco teórico desarrollado para esta tesis, relacionando las dimensiones y categorías que definen si una matriz de pensamiento es tradicional o crítica latinoamericana con cada una de los momentos de la etapa de formulación de la reforma escogidas, según quienes participaron en el proceso de formulación de la misma.

## 2.2. Delimitación temporal y fuentes de Información

Como se ha mencionado ya, el análisis del proceso de elaboración de la reforma previsional se llevó a cabo en una de las etapas del proceso de formulación de políticas públicas, el de formulación y decisión sobre determinado programa de gobierno, distinción que se ha identificado acá con los períodos de discusión y diseño de la reforma previsional.

El período de discusión de la reforma previsional está delimitado por la estrategia que el gobierno utilizó para incorporar a la sociedad civil en el proceso de formulación de las transformaciones al sistema previsional vigente, a saber, los diálogos ciudadanos. Así, esta etapa va desde la constitución del Consejo Asesor Previsional para la Reforma Previsional, como instancia intermediaria de discusión entre la sociedad civil y el gobierno y el proceso de elaboración del informe de diagnóstico del Consejo, donde se incorporaron las propuestas y discusión que se llevaron a cabo en las audiencias del organismo intermediario.

El período de diseño contempla la elaboración por parte del Consejo de un programa de reformas al sistema previsional, acorde a lo diagnosticado en el Informe respectivo. También se contempla aquí el proyecto de ley formulado por el gobierno para reformar el Sistema.

Ahora, para poder identificar la matriz de pensamiento que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma se recurrirá a diversos documentos producidos por actores institucionales, políticos y sociales que participaron de dicho proceso. Entre éstos se encuentran: textos oficiales (legales, proyectos de reformas, programas de gobierno), actas de debates parlamentarios, programas electorales y propuestas de actores y actrices que se consideraron relevantes para la reforma.

En particular, para el análisis de cada una de las etapas de la formulación de la reformas, se llevó a cabo una lectura crítica y acuciosa de los siguientes documentos:

*Tabla 2: Fuentes de información según delimitación temporal del análisis*

PROCESO DE DISCUSIÓN	PROCESO DE DISEÑO
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discursos y programas de campaña de la presidenta Michelle Bachelet</li> <li>- Informe de diagnóstico del Consejo</li> <li>- Actas de los diagnósticos y propuestas presentados por las organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta de reforma del CAPRP</li> <li>- Proyecto de ley presentado por la presidenta Michelle Bachelet a la Cámara de diputados.</li> <li>- Discursos presidenciales referidos al proyecto de ley.</li> </ul>

sector privado, etc., durante el período de audiencias del CAPRP	
--	--

**Fuente: Elaboración propia**

En síntesis en este apartado sobre aspectos metodológicos que estructuran el desarrollo de los objetivos propuestos para el análisis del proceso de discusión y diseño de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008, se establece un enfoque metodológico cualitativo y una estrategia de análisis orientada por ciertos rasgos del análisis de marcos de políticas, el cual se lleva a cabo por medio de una pauta de preguntas guía que ponen en relación las etapas de discusión y diseño de la reforma, el concepto de matriz de pensamiento y sus diversas dimensiones y los y las involucrados/as en dichas instancias.

## CAPÍTULO 2 CONTEXTO Y ANTECEDENTES

En el siguiente capítulo se describe el contexto y antecedentes en que se llevó a cabo la reforma previsional chilena en el año 2008. Esta descripción permitirá comprender el funcionamiento del sistema jubilatorio y cómo éste ha sido orientado en la región y en Chile.

Por ello, en este apartado se desarrollan, por una parte, la situación regional de la vulnerabilidad en la vejez como contexto en que se inscribe la reforma previsional chilena, identificando los factores que han determinado la reproducción de esta situación en América Latina. Por otra parte, se particularizan las circunstancias que en el caso de Chile hicieron inminente la necesidad de una reforma, a partir de una revisión de los antecedentes previos al proceso de formulación e implementación de la misma.

### 1. CONTEXTO: LA VULNERABILIDAD EN LA VEJEZ EN AMÉRICA LATINA

En el siguiente apartado se hará una breve descripción de qué es la vulnerabilidad en la vejez en el contexto latinoamericano y qué factores son los que influyen en su reproducción, aun cuando los gobiernos de la región han incorporado estas problemáticas en sus respectivas agendas y han llevado a cabo importantes esfuerzos para solucionarlas.

Como se mencionó en la introducción, una característica propia de los sistemas de protección social en América Latina es que éstos reproducen las inequidades sociales, entre otros sectores, en la población adulta mayor. Esto significa que los sistemas de protección social no son capaces de asegurar pensiones de calidad para la vejez y una red de servicios y beneficios oportunos que les permita disfrutar a los/las adultos/as mayores de una vida digna. Ello expone a buena parte de este grupo al riesgo de vulnerabilidad en la vejez (Cepal & Celade, 2009; Jaccoud, 2010), es decir, a una situación donde se está rodeando la línea de la pobreza, ya que no se cuenta con ingresos suficientes para ponerse sobre esta línea (Feijoó, 2001). Reflejo de ello es la tendencia de este grupo a

permanecer activo económicamente después de la edad de retiro, fenómeno que se agravaría en los países pobres o en desarrollo (Cepal & Celade, 2009; Meißner, 2010).

Para establecer con mayor profundidad la relación entre los sistema de protección social y la vulnerabilidad en la vejez, se describen a continuación los factores que influyen en la reproducción de la inequidad social en la población adulta mayor.

Tomando en consideración que en el caso específico de las jubilaciones la retribución monetaria se relaciona directamente con el desarrollo que las personas tuvieron durante la etapa laboral activa, un primer factor a describir es la estructura del mercado laboral en América Latina y su relación con la situación previsional en la vejez. Por otra parte, siendo la distribución de las pensiones para la vejez asunto de una parte específica de los sistemas de protección social de los países, se pasan a analizar cuáles son las problemáticas de los sistemas de jubilación que impiden que éste otorgue beneficios y servicios previsionales de calidad. Por último, la relación entre los sistema de protección social y vulnerabilidad en la vejez en América Latina, se describe en relación al gran cambio de paradigma que en la década de los 80 fue implementado en el área de las políticas públicas en la región, cambios que llevaron a la privatización y capitalización de los sistema de pensiones.

### 1.1. El mercado laboral formal y la vulnerabilidad en la vejez

La relación entre el sistema de protección social y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez se asocia con la vulnerabilidad que las personas experimentan durante su vida activa (Arroyo, 2006), ya que en América y el Caribe la principal puerta de entrada al sistema de protección social y, por ende al de jubilación, es el sector formal de la economía, en un contexto donde la mayoría de la población tiene una vinculación precaria con el mercado laboral, y donde las personas “ejercen oficios o son pequeños emprendedores, pero se mantienen dentro del sector informal y entran y salen del mercado laboral” (Arroyo, 2009: 99). Así, se da la contradicción entre un sistema de jubilación al que se accede por la vía formal de la economía, en una región donde gran parte de la población entra por la vía informal<sup>7</sup>. Como consecuencia, el sistema de pensiones “solo abarca actualmente a una fracción de los/las trabajadores/as. Ello queda particularmente de manifiesto en los sectores rurales y en el sector informal de la economía” (Prado & Sojo, 2010: 16). De este modo,

la fuerte segmentación de los mercados laborales de la región, [y] los sistemas de protección social que se restringen a los formatos contributivos formales[,] tienden no solo a reproducir la desigualdad de los mercados laborales, sino a agudizarla (Cepal, 2010: 199)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Para el año 2012, dentro del total del empleo no agrícola, el 47,7% correspondía a trabajo informal (OIT; FORLAC, 2014). Además hay desigualdad en la distribución del empleo informal según género, edad, nivel de educación e ingresos, donde “el porcentaje de empleo informal es mayor entre los segmentos menos educados –abarca al 75% de los trabajadores que no tienen educación y al 63% de los trabajadores que tienen solo educación primaria– y entre los más pobres –72% de los trabajadores en el primer quintil de ingresos (más pobre). El empleo informal no agrícola es más frecuente en sectores como la construcción (69%); el comercio, restaurantes y hoteles (56%), y el transporte, almacenamiento y comunicaciones (57%). Afecta, asimismo, a 56% de los jóvenes de 15 a 24 años, y a 50% de las mujeres” (OIT; FORLAC, 2014: 5).

<sup>8</sup> Un agravante de esta situación es que “ni siquiera todos los trabajadores insertos en empleos urbanos formales y en sectores de alta productividad cuentan con una protección garantizada por la vía contributiva” (Prado & Sojo, 2010: 16), pasando a ser parte del grupo que no tiene seguridad sobre un ingreso previsional futuro que le permita niveles mínimos de supervivencia. Esto se debe probablemente a la privatización de la

En este momento, es necesario hacer una breve alusión a cómo la crisis de los sistemas de jubilación no son una problemática vigente sólo en la región, sino que es un fenómeno presente en otros países con un contexto socio histórico propio en lo que respecta a la protección social y que por sus diferencias reafirma la necesidad de discutir la naturaleza particular de la vulnerabilidad en la vejez en América Latina. En efecto, Pierre Rosanvallon en su libro *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, afirma que a partir de la década de los 70 los sistemas de seguridad social de los estados de bienestar europeos comienzan a entrar en crisis, por el decaimiento del círculo virtuoso del fordismo, principal centro de generación de la protección social (Rosanvallon, 2011). De este modo, el desempleo estructural y el retroceso del estado providencia, pone en cuestión el sistema que nació para “vencer la inseguridad social” y “eliminar el temor al mañana” (Rosanvallon, 2011: 7), a través de la técnica de los seguros y los dispositivos de producción de solidaridad, emergiendo con ello nuevas formas de pobreza y de exclusión social que Rosanvallon llama *nueva cuestión social* (Rosanvallon, 2011). En definitiva, lo que explica el autor es que la técnica de los seguros aplicada a la gestión de lo social permitió unificar bajo el enfoque del riesgo problemas diferentes (tales como la enfermedad, la vejez, el desempleo y los accidentes de cualquier naturaleza), posibilitando el paso desde la asistencia al del seguro social como la constitución de un contrato entre el estado y la ciudadanía. En la actualidad el crecimiento estructural de la desocupación, por la imposibilidad de la industria de seguir creciendo al ritmo necesario al mantenimiento del estado providencia (es decir, la crisis del fordismo), ha provocado que la seguridad social ya no aparezca como el centro aglutinador del progreso, emergiendo nuevas aporías, inscritas en la disociación entre lo económico y lo social (Fagiolo, 2013).

Frente a este diagnóstico Isuani y Nieto Michel (2002) describen las soluciones que se han dado desde la investigaciones de los países centrales a la crisis de los sistemas de protección social de los estados de bienestar, dado que “las promesas de autosuficiencia individual, integración social e igualdad ya no tienen en el empleo estable y bien remunerado un elemento constitutivo de su realización” (s/p). Los autores llaman la atención sobre el hecho que la solución a dicha crisis sigue estando en el mercado del trabajo como eje central de las posibilidades de política social, en tanto se mantiene la idea sobre el rol preponderante que asume éste como espacio organizador de las relaciones sociales. Esta cuestión contrastaría con la especificidad de la problemática de la protección social en América Latina, donde “el capitalismo nunca llegó a organizar las relaciones sociales de manera total alrededor del mercado del Trabajo” (Isuani & Nieto Michel, 2002, s/p), en tanto éste se ha caracterizado mayoritariamente por la informalidad. En este sentido, el fenómeno de la nueva cuestión social y la incapacidad del mercado laboral para absorber al conjunto de la población en riesgo de vulnerabilidad, no sería algo nuevo en la región, sino la constante que ha provocado la exclusión de una importante porción de la población de los sistemas de protección social. Así, plantean que las soluciones latinoamericanas al riesgo de vulnerabilidad, dada la precaria inmersión al mercado laboral formal,

no da cabida a tamaña dosis de optimismo. La enorme porción de personas situadas en situación de desocupación o subocupación no permite plantear como adecuada una política de ingreso que apunte centralmente a un retorno al mercado del trabajo formal (Isuani & Nieto Michel, 2002).

Dicho esto se seguirá a continuación con la descripción de las especificidades de la región en las problemáticas de los sistemas de jubilación que dadas sus fallas generan el riesgo de vulnerabilidad en la vejez a una importante porción de los adultos mayores en Latinoamérica.

## 1.2. Las fallas del sistema previsional y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez en América Latina

---

previsión para la vejez, que no es capaz de asegurar ni siquiera a los/las trabajadores/as formales pensiones de calidad.

Como se dijo, otros factores que influyen en la relación entre el sistema de protección social y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez son las debilidades del sistema encargado de la distribución y administración de las jubilaciones. A continuación se describen brevemente las dos principales fallas que tienen los sistemas de jubilación en América Latina en cuanto a sus beneficios, a saber, el nivel de cobertura y las tasas de reemplazo.

### *1.2.1. El problema de la cobertura*

La cobertura es el porcentaje de la población económicamente activa (personas en edad de trabajar, que están trabajando o están buscando trabajo) que realiza o ha realizado aportes previsionales (Baduel, 2011; Cepal & Celade, 2009). Si bien hay matices entre países, un estudio del Banco Mundial afirma que en el 2010 el promedio regional de cobertura del sistema de protección social era de aproximadamente un 43% de la población activa (Rofman & Oliver, 2011). En el análisis por países se tiene que sólo Panamá, Brasil, Argentina, Costa Rica, Uruguay y Chile sobrepasan el promedio, destacándose éste último con una cobertura del 70%. Bajo el promedio regional se encuentran Bolivia, Perú, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Colombia, Venezuela y México, siendo los 5 primeros países mencionados los más críticos, cuyos porcentajes son menores al 20%.

La cobertura además presenta brechas según nivel de ingresos y género. En el primer caso se ve que,

en general, los países con altas coberturas en el empleo, mayor ingreso per cápita y sistemas de seguridad social más sólidos exhiben una menor desigualdad entre el primer y el último quintil de ingreso familiar. Por el contrario, las disparidades se hacen más notorias en los países donde la cobertura en el empleo es baja o muy baja (Cepal & Celade, 2009: 94).

A lo anterior se suma la dinámica de los últimos años, caracterizada por una mayor inestabilidad de las ocupaciones, la precarización del trabajo, la flexibilización del mercado laboral y una desventajosa inclusión de las mujeres al trabajo (Cepal & Celade, 2009).

En cuanto al género, se da que las mujeres en general están menos cubiertas que los hombres (Baduel, 2011; Meißner, 2010; Valenzuela, 2010; Prado & Sojo, 2010; Cepal & Celade, 2009), ya sea por la persistencia de roles tradicionales en la estructura familiar y social. En efecto

el sistema sexo-género que tiende a delegar en la mujer las labores de cuidado doméstico e infantil no remunerado y la ausencia de políticas públicas relacionadas con las necesidades de cuidado de la sociedad, dificultan la inserción laboral de las mujeres, haciéndolas muchas veces dependientes de sus cónyuges para acceder a servicios de protección social de tipo contributivo (Prado & Sojo, 2010: 16).

Por otra parte, esto se debe a que las mujeres “ganan en promedio menos que los hombres y que en general tienen un perfil de cotización más corto y una esperanza de vida más larga, [por tanto,] cuentan con pensiones más bajas que las de los hombres” (Baduel, 2011: 247).

### *1.2.2. El problema de las tasas de reemplazo*

Las tasas de reemplazo refieren a

la proporción del salario que representa el monto de la pensión obtenida (...). Dado que compara el monto de pensión otorgada con el salario percibido antes de su jubilación, puede definirse de diversas formas y asumir distintos valores en función de cuáles salarios se consideran para el cálculo (Durán Valverde & Pena, 2011: 14).

Sin perjuicio de ello, en muchos países las tasas de reemplazo para la población de ingresos más bajos no son decentes, suficientes ni previsibles para tener un nivel de ingreso que permita una supervivencia digna en la vejez. En efecto, en un estudio de la Cepal donde se estimaron las tasas de

reemplazo de 9 países para el año 2009, se obtuvo que sólo República Dominicana alcanzaba una tasa superior al 50% (51,45)<sup>9</sup>. Le siguen Chile (47,45%), Uruguay (43,25%), México (37,3%), Colombia (35,8%), El Salvador (31,15%), Perú (27,15%), Costa Rica (22,5%) y Bolivia (21,8%).

### 1.3. La neoliberalización del sistema de pensiones

Ahora se pasará a revisar cómo se relaciona el sistema de protección social y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez desde la perspectiva de la privatización de los Sistemas de Pensiones en América Latina en el contexto de la implementación del neoliberalismo en la región.

Varias investigaciones y estudios sobre el sistema previsional y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez, dicen que éste último se agudizó con la implementación del neoliberalismo en la región en la década de los 80', como nuevo modelo de desarrollo impulsado por los organismos internacionales de crédito –BM, FMI y BID– y que generó un cambio de paradigma en la fundamentación de las políticas públicas (Arza, 2009; Baduel, 2011; Cepal, 2010; Cepal & Celade, 2009; Cepal, ONU, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2010; Institut des Amériques, 2011; Jaccoud, 2010; Meißner, 2010; Mesa–Lago, 2004a; 2004b; Prado & Sojo, 2010; UNFPA & ALAP, 2012; Valenzuela, 2010). El sistema de jubilación también se vio afectado por este proceso, pasando éstos de ser de reparto y de administración pública, a sistemas previsionales de capitalización individual y de administración privada.

En el siguiente apartado se explica cómo se llevó a cabo este cambio de paradigma, transformaciones que son identificadas en la literatura como *reformas de primera generación* a los sistemas de jubilación. Posteriormente se mencionan las fallas que se generaron o persistieron luego de implementadas las reformas, para luego describir cuáles fueron las transformaciones que se llevaron a cabo para atacarlas, cambios que se conocen como *reformas de segunda generación*.

#### 1.3.1. Las reformas de primera generación a los sistemas de jubilación

Las modificaciones de carácter estructural<sup>10</sup> a los sistemas de jubilación en la región son conocidas como *reformas de primera generación*, ya que formaron parte de la primera etapa de grandes transformaciones a los sistemas previsionales como resultado de la implementación del neoliberalismo en América Latina<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Para obtener estas cifras se promedió la tasa de reemplazo de mujeres y la tasa de reemplazo de hombres, que era la información disponible en el informe.

<sup>10</sup> Por lo general se llevaron a cabo dos tipos de reformas a los sistemas de jubilación en la región:

a) *no estructurales o paramétricas*: cuyo objetivo fue mejorar “el sistema de pensiones público para fortalecerlo financieramente a largo plazo, por ejemplo, incrementando la edad de retiro o las contribuciones o haciendo más estricta la fórmula de calcular la pensión” (Mesa–Lago, 2004a: 22; 2004b; Cepal & Celade, 2009).

b) *estructurales*: cuyo objetivo fue modificar “radicalmente el sistema público ya sea sustituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público o creando un sistema privado que compite con el público” (Mesa–Lago, 2004a: 23; 2004b).

<sup>11</sup> Dentro de los países de la región que aplicaron reformas estructurales se pueden identificar tres tipos de sistemas previsionales, según sus propias necesidades e ideologías políticas (Baduel, 2011; Cepal & Celade, 2009; Mesa–Lago, 2004a; 2004b): i) *sustitutivo o de capitalización individual*, donde se “reemplazó por completo al esquema de beneficio definido financiado en forma de reparto, es decir, los trabajadores que ingresan al mercado laboral destinan todas sus contribuciones al nuevo régimen de capitalización” (Cepal & Celade, 2009: 91). El modelo sustitutivo es un sistema de pensión privado con contribuciones definidas, prestaciones no definidas, régimen de financiamiento de capitalización plena e individual (CPI) y administración privada o pública (Mesa–Lago, 2004a; 2004b). Este fue el caso de Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2003), República Dominicana (2003) (Baduel, 2011; Mesa–Lago, 2004b); ii) *de reparto o paralelo*, donde se “mantuvieron sistemas públicos de [jubilación] (...)”

Las reformas estructurales “se centraron, en la mayoría de los casos, en desregular los sistemas y en privatizarlos total o parcialmente por medio de la creación de un pilar ahorro para el retiro por capitalización individual con contribuciones definidas y prestaciones variables” (Baduel, 2011: 214). Uno de los aspectos más importantes del paso desde sistemas de reparto a sistemas de capitalización individual, es que este último pone al individuo como el principal responsable de su ingreso futuro, mermando con ello el pilar solidario con que antes contaba el sistema y minimizando el rol del estado en el alcance del bienestar. De este modo, los sistemas pasaron de ser *públicos a privados, de contribución no definida a definida, de prestación definida a no definida, de régimen financiero de reparto a de capitalización plena e individual y de administración pública a privada* (Mesa–Lago, 2004a; 2004b; Cepal & Celade, 2009).

Estas reformas se fundamentaron en la identificación de problemas estructurales del régimen de reparto –como el envejecimiento de la población, las disfunciones de la gestión administrativa de los regímenes, el comportamiento procíclico de los sistemas contributivos en el contexto de una economía volátil y marcada por graves crisis y el mal estado de las finanzas públicas (Baduel, 2011)– que ponían en duda “la capacidad del estado para llevar a cabo de manera conveniente su misión de garante y de prestador de la protección social” (Baduel, 2011: 216). En ese contexto, se consideró que la introducción de sistemas previsionales por capitalización individual y administración privada aportaría numerosas ventajas tanto en términos financieros como de eficacia en la distribución de las pensiones futuras, así como la sustentabilidad económica del sistema en el tiempo.

### 1.3.2. Las problemáticas del sistema de jubilación Privado

A medida que el sistema de capitalización individual fue tomando forma comenzó a evidenciar una serie de fallas inherentes a su funcionamiento, que más que aliviar las problemáticas del sistema de reparto comenzaron a agudizarlas.

A partir de una relectura del exhaustivo estudio de Mesa–Lago (2004a; 2004b) acerca de las fallas del sistema de jubilación impulsado por el neoliberalismo, se exponen las principales promesas incumplidas del sistema de capitalización individual, devenidas de la caída de algunos de sus principales fundamentos.

Estos principios constitutivos del sistema de pensiones Neoliberal son: a) el principio de la equivalencia, b) la centralidad el mercado, c) el rol subsidiario/focalizado del Estado y d) la sostenibilidad financiera.

#### a. Del principio de la solidaridad al principio de la equivalencia

Los impulsores del sistema de capitalización individual criticaban el principio de solidaridad del sistema de reparto, en tanto éste no lograba cubrir a una parte importante de la población y concedía subsidios a sectores que no lo necesitaban. Por otro lado, el envejecimiento de la población y el aumento en la esperanza de vida hacía que “el costo de las pensiones aumenta[ra] progresivamente y así la carga sobre las generaciones jóvenes, de manera que se rechaza la solidaridad entre generaciones” (Mesa–Lago, 2004b: 31).

---

pero introdujeron reformas paramétricas con el objetivo de mejorar el perfil de sostenibilidad financiera y actuarial de los regímenes” (Baduel, 2011: 215; Mesa–Lago, 2004a; 2004b). El modelo paralelo es un sistema público o privado, de contribución definida o no definida, de prestación definida o no definida, de régimen de reparto o de capitalización parcial colectiva y de administración pública y múltiple, respectivamente (Mesa–Lago, 2004a; 2004b). Este fue el caso de Venezuela, Brasil (Baduel, 2011), Perú (1993) y Colombia (1994) (Mesa–Lago, 2004a; 2004b); y iii) *mixto*, donde se combinan los dos modelos anteriores (Cepal & Celade, 2009). Con variaciones, este fue el caso de Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (2003) (Mesa–Lago, 2004a; 2004b).

Es por ello que se cambia el principio de solidaridad/universalidad por el *principio de la equivalencia*, donde se estable un sistema con *propiedad de la cuenta individual* y de *equivalencia entre cotización y prestación*. Este principio incentivaría la afiliación y cotización de los afiliados y, así, aseguraría el equilibrio entre ingresos y gastos del sistema (Uthoff, Titelman y Jiménez 2003, cit. en. Mesa-Lago, 2004b). Como consecuencia habría un aumento en la cobertura y las tasas de reemplazo, ya que el individuo, que se reconoce como el único responsable de su ahorro previsional, sabe que dependerá de él el monto de la pensión que obtendrá en el futuro (Gill, Packard, & Yermo, 2003). En otras palabras, el principio de la equivalencia produce “fuertes incentivos para que el trabajador deje de percibir su cotización como un impuesto, no evada, se afilie al sistema privado y pague su cotización puntualmente, puesto que a mayor aporte y rendimiento del fondo, mayor la acumulación en su cuenta individual y, por tanto, su pensión futura” (Mesa-Lago, 2004b: 62).

Sin embargo, según el estudio de 9 países realizado por Mesa-Lago se puede advertir que el principio de equivalencia no contribuyó a aumentar la cobertura ni el monto de las pensiones. En efecto, al comparar las cifras de los *afiliados* a los nuevos sistemas de pensión –todos los asegurados que se han registrado en el Sistema– y la de los/las *cotizantes activos/as* –todos los que aportaron en el último mes– el autor constata que a fines del 2002 “el promedio regional ponderado de la cobertura en 9 países basada en los afiliados es 63%, más del doble del promedio ponderado de 27% basado en los cotizantes activos” (Mesa-Lago, 2004b: 36). Por países la comparación respectiva es la que sigue: Chile (111% y 58%), Uruguay (77% y 60%), Argentina (69% y 24%), México (72% y 30%), Colombia (59% y 24%), Costa Rica (65% y 48% junio 2003), Perú (28% y 11%), El Salvador (40% y 19%) y Bolivia (23% y 11%) (Mesa-Lago, 2004b)<sup>12</sup>.

Por otro lado, se observa una disminución de los/las cotizantes activos antes y después de la reforma en los siguientes países: “de 64% a 58% en Chile, 12% a 11% en Bolivia, 37% a 30% en México, 26% a 19% en El Salvador, 31% a 11% en Perú, 32% a 24% en Colombia, 50% a 24% en Argentina, 73% a 60% en Uruguay y 53% a 48% en Costa Rica. Usando el promedio ponderado de los once países, la cobertura disminuyó de 38% a 27%” (Mesa-Lago, 2004b: 36–37).

En el caso de los/las trabajadores/as independientes el principio de la equivalencia no se relaciona con mejores niveles de cobertura. Por ejemplo, para el año 2001, en el caso de Chile, el sistema “sólo cubría al 5% de los independientes (incluyendo a los profesionales con ingresos relativamente altos); 2,5% del total de cotizantes era trabajador por cuenta propia pero este grupo constituía el 25% de la fuerza de trabajo chilena y los cubiertos eran esencialmente los calificados (Acuña e Iglesias, 2001). En Colombia (...) menos del 10% de los independientes estaba cubierto (Ayala y Acosta, 2002; SBC 2002). En México menos del 1% de los/las cotizantes al sistema de pensiones son independientes (Hernández, 2001). En Costa Rica, la cobertura de los independientes en el primer pilar llegaba al 24% en 2001 (Martínez y Mesa-Lago, 2003). En Argentina donde los independientes tienen cobertura obligatoria, 30,4% eran cubiertos y cotizantes activos en 2001, cerca del 20% de la cobertura total” (Mesa-Lago, 2004b: 39).

#### b. De la universalización a la focalización

En los sistemas de reparto, las pensiones no contributivas o aquellas que contribuían a alcanzar el piso mínimo de las prestaciones tenían un carácter universal. Desde la postura neoliberal, se cuestiona la capacidad financiera de los sistemas públicos de reparto para abarcar estas prestaciones y se critica la universalidad en la cobertura porque fomenta la dependencia de las personas al

<sup>12</sup> El autor propone 5 causas que explicarían la brecha entre afiliados/as y cotizantes activos/as: i) muchos de los/las afiliados/as son cesantes, ii) dentro de la cifra de afiliados/as, hay algunos/algunas que ya no están en la fuerza laboral, iii) evasión o mora, iv) cambio de administradora y atraso en la transferencia de fondos y v) disminución de las cotizaciones para calificar a pensiones mínimas garantizadas por el Estado y maximizar el subsidio fiscal (Mesa-Lago, 2004b).

Estado, perjudicando la iniciativa individual (Gill, Packard & Yermo, 2003). Por ello se propone un pilar no contributivo asistencial donde, “los recursos fiscales, que son usualmente insuficientes, serían focalizados para asistir a los grupos más vulnerables o necesitados. Estos cambios resultarían en un aumento de la cobertura general” (Mesa–Lago, 2004b: 31).

Para que la focalización sea un instrumento eficiente para la redistribución debe funcionar para la mayoría de la población el pilar privado de ahorro previsional, para que el estado realmente destine sus recursos a un reducido grupo que o haya tenido bajos ingresos o no haya cotizado nunca en el Sistema. Este no es el caso de Latinoamérica, ya que como se dijo, las personas se insertan al mercado laboral mayoritariamente por la vía informal, lo que ha generado que si bien el estado otorga una pensión mínima en la mayoría de los países analizados, no están garantizadas para todos los necesitados, porque están supeditadas a los recursos fiscales disponibles, calculados para un porcentaje muy menor de la población (Mesa–Lago, 2004b).

#### c. De la centralidad del estado a la centralidad del mercado

El traslado de la centralidad del estado al mercado, tiene que ver con uno de los supuestos centrales del neoliberalismo, a saber, que el mercado es un mejor distribuidor de bienes, ya que minimiza los costos, maximizando utilidades. En el caso de los Sistemas de reparto, se cuestiona el *monopolio estatal* de las pensiones, las cuales no son eficientes y además generan altos costos administrativos (Mesa–Lago, 2004b). Por ello, se propone “el reemplazo del sistema público por múltiples administradoras que compiten entre sí en el mercado (en pensiones por sociedades anónimas privadas de tipo exclusivo y con ánimo de lucro), [aumentando con ello] la eficiencia administrativa y [reduciendo] los costos de gestión” (Mesa–Lago, 2004b: 32).

De este modo, se da una reasignación de los roles del mercado, del estado y del trabajador en el funcionamiento del Sistema: el primero se encargará de la administración, financiamiento y provisión de las prestaciones. El segundo tendrá un rol regulador, supervisor y subsidiario dentro del sistema (garantiza prestaciones mínimas y asistenciales y se encarga de financiar los costos de la transición al nuevo modelo previsional) (Mesa–Lago, 2004b: 31). El rol del individuo, por su parte, es generar su propio ahorro previsional pues es el responsable principal, sino único, de su pensión futura.

Fundamental en el cumplimiento de estos roles y en la mejoría de la situación previsional de los adultos mayores es que entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) exista competencia, ya que ésta permite reducir los costos de administración de los ahorros previsionales, dándole una mejor tasa de retorno al afiliado. La competencia entre AFP está movilizadora, por una parte, por la libertad del cotizante de elegir racionalmente la administradora que más le conviene (Mesa–Lago, 2004b), haciendo que éstas mejoren sus planes previsionales, disminuyendo los costos de mantención para el afiliado y acrecentando los rendimientos de sus fondos, para así obtener la mayor cantidad de asegurados (Mesa–Lago, 2004b).

Para Mesa–Lago, el problema de este supuesto es que para que el asegurado acceda a mejores pensiones, requiere contar con información útil y un nivel de calificación que le permita tomar una decisión “racional”. Sin embargo, en América Latina se tiene que los afiliados a los sistema de capitalización individual conocen mínimamente su funcionamiento y no escogen a las aseguradoras necesariamente por sus mayores beneficios, sino por la publicidad y la imagen de seguridad y solidez, más que por la información comparada sobre comisiones y rendimientos (Mesa–Lago, 2004a). Así, en la región se observa que aun cuando el tamaño del mercado de las aseguradoras es suficiente para generar competencia, hay una tendencia a la concentración y al oligopolio de las administradoras de fondos de pensiones (Mesa–Lago, 2004a).

#### d. Sostenibilidad financiera

Según los implementadores del régimen de capitalización individual, en el sistema público de pensiones hay un desequilibrio actuarial y financiero en tanto el estado para subsanar los problemas de evasión, la subdeclaración salarial y la morosidad (Mesa-Lago, 2004b: 32) genera más costos en protección social jubilatoria que los ingresos que por cotizaciones previsionales recibe, al subsanar el riesgo de vulnerabilidad en la vejez en el principio de la solidaridad.

Para resolver este problema el sistema de pensiones neoliberal dice que el estado debe canalizar la protección anteponiendo la sostenibilidad financiera a la equidad social, cuestión que se alcanza en tanto se cumplan el principio de la equivalencia y la operatividad del sistema a partir de la capitalización individual. Con ello, es posible que los costos fiscales de los subsidios se reduzcan y efectivamente se focalicen, ya que es la lógica interna del sistema la que construye caminos más efectivos para reducir la desigualdad y las brechas sociales (Gill, Packard, & Yermo, 2003).

En este sentido, para el neoliberalismo la solución al problema actuarial y financiero es que el sistema opere según los tres principios señalados: el de la equivalencia (el monto de la pensión depende de la capacidad de ahorro del cotizante), la centralidad del mercado (las AFP son las entidades adecuadas para generar pensiones de calidad, porque operan maximizando utilidades y reduciendo costos) y la focalización (el estado tiene un rol subsidiario focalizado en una minoría de la población que no tiene ahorros previsionales o no son suficientes para sobrevivir) (Mesa-Lago, 2004b: 32). Por ello, el rol subsidiario del estado debe operar en función de la sostenibilidad financiera del sistema y de las políticas económicas atingentes.

El problema es que, como ya se vio más arriba, si bien ha habido un aumento en el número de afiliados al sistema de capitalización individual, esta cifra es el doble de los asegurados que efectivamente cotizan, lo que lleva a cuestionar el supuesto de que estos incentivos mejoran el cumplimiento de pago y la eliminación de la evasión (Mesa-Lago, 2004b). Por otra parte, el incremento de los costos en la cotización del trabajador crea incentivos para la evasión y la morosidad, más altos que los incentivos de afiliación y cotización (Mesa-Lago, 2004b). Si el principio de la equivalencia es el que soporta finalmente el funcionamiento del Sistema, queda claro que si éste es débil, lo serán también las pretensiones de focalización y la competencia entre las AFP. En consecuencia, el sistema al menos tendrá costos que lo desestabilicen financieramente por la cantidad de personas que tiene que cubrir y que no estaban presupuestadas.

### 1.3.3. Las reformas de segunda generación al sistema de pensión

Las promesas incumplidas del sistema de capitalización individual han contribuido al debilitamiento de los supuestos sobre los que opera el modelo previsional neoliberal –principio de la equivalencia, centralidad del mercado, focalización y sostenibilidad financiera (Mesa-Lago, 2004b). En efecto, durante el proceso de desarrollo del sistema de capitalización individual se ha observado que, por ejemplo, “el principio de equivalencia del sistema privado básicamente reproduce las desigualdades existentes” (Mesa-Lago, 2004b: 31). En primer lugar, porque parte importante de la población permanece excluida de los beneficios del Sistema, sea por los programas con privilegios especiales que se mantienen<sup>13</sup> o por la *exclusión virtual* de algunos trabajadores/as

<sup>13</sup> Tampoco el sistema de capitalización individual ha otorgado a los/las trabajadores/as iguales condiciones de acceso a sus prestaciones, como era uno de los objetivos de la reforma. En efecto, frente a la diversidad de instituciones que componían los regímenes de reparto en los países de la región, el sistema de jubilación privado proponía una homologación de las condiciones de acceso y cálculo de las pensiones para darle una organización más eficiente al sistema. Sin embargo, “la gran mayoría de las reformas ha mantenido programas separados del sistema general con condiciones de acceso y prestaciones más liberales” (Mesa-Lago, 2004b: 31) y que, por lo general, benefician a las fuerzas armadas. Esto merma el objetivo del sistema de dar uniformidad en el trato para todos/as los/las trabajadores/as, ya que junto con las reformas estructurales se mantuvieron o constituyeron regímenes de jubilación especiales para ciertos sectores de la población.

independientes, de trabajadores/as informales y de sectores pobres. Por otra parte, ha introducido mecanismos redistributivos regresivos: reproducción y acentuación de las inequidades de género; eliminación o disminución de la cotización del empleador y el traspaso al trabajador; altos costos administrativos del sistema que tiene que ser pagado por los/las trabajadores/as/as; comisión fija que cobran algunas administradores toma una proporción mayor del aporte de trabajadores/as de menos ingresos y una menor en los de alto ingreso; desigualdades intergeneracionales causadas por el subsidio de los asegurados más viejos; el costo fiscal de la transición que implica una transferencia a grupos asegurados de ingreso medio y alto, financiada por impuestos, a menudo sobre el consumo y pagados por toda la población, etc. (Mesa Lago, 2004b).

Las falencias del sistema de capitalización individual dieron cuenta que para el funcionamiento económico y socialmente exitoso de los sistemas de pensión era clave replantearse el rol del estado en la distribución de sus prestaciones y reincorporar los principios de previsión social que fundamentaban el otrora régimen de reparto. Ello ha llevado a que en las últimas décadas los países con sistema de capitalización individual hayan implementado una serie de modificaciones que permitan subsanar las fallas de un modelo previsional inspirado en el neoliberalismo y alcanzar una mejor distribución de las pensiones futuras. Esta tanda de reformas se identifican en la literatura como *reformas de segunda generación*.

## **2. ANTECEDENTES DE LA REFORMA AL SISTEMA DE JUBILACIÓN CHILENO EN EL AÑO 2008: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN**

En este punto del capítulo 2 se explicará, según algunas de las investigaciones que a la fecha han sido realizadas para analizar la reforma previsional chilena en el año 2008, cuáles fueron los principales elementos o problemáticas dentro del área previsional que suscitaron que el gobierno de Chile decidiera incluir dentro de su agenda política las acciones necesarias para formular y elaborar una reforma al sistema de jubilación. Ello permitirá comprender tanto el proceso de neoliberalización del sistema de jubilación chileno, como la identificación de los fundamentos sobre los cuales dicho proceso se fundamentó y cuáles fueron las circunstancias y variables que develaran la ineficacia del sistema de capitalización individual para resolver la problemática del riesgo de vulnerabilidad en la vejez en Chile.

### **2.1. La implementación del sistema de capitalización individual en Chile**

Previo a la neoliberalización del sistema previsional en Chile, el país contaba con un sistema de previsión para la vejez de carácter público o de reparto, el cual estaba compuesto por: un sistema no contributivo de pensiones asistenciales, el sistema civil público contributivo –administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP)– y el sistema público militar –Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas, CAPREDENA y Carabineros (DIPRECA) (Lara Cortés & Silva Flores, 2014).

Este sistema fue transformado radicalmente en 1981, a través del Decreto Ley N°3.500, reemplazando “completamente el histórico esquema ‘pay-as-you-go’ (PAYG) con un nuevo sistema de pensión basado en cuentas de capitalización individual y de gestión privada, [y donde se redujo] (...) la responsabilidad estatal a una pensión mínima garantizada por los aportes

contributivos realizados por al menos 20 años”<sup>14</sup> (Hujó & Rulli, 2014: 7). Esta reforma estructural al sistema de pensiones se realizó en el contexto de la dictadura militar de Pinochet. Esto “explica gran parte de su transformación estructural y radical debido a la imposibilidad de los actores sociales y políticos de oponerse a la reforma. Asimismo, se llevó a cabo a través de un Decreto-Ley y no de un debate parlamentario que hubiera necesitado de consensos y acuerdos políticos” (Rulli, 2010: 31).

El sistema implementado por dicho decreto se constituye en base a la capitalización individual obligatoria, recursos que son administrados por sociedades anónimas privadas con fines lucrativos, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales “podrán invertir los fondos acumulados de todos los trabajadores en distintas actividades e instrumentos financieros, con el fin de ‘hacerlos crecer en el tiempo’. Por lo cual, la renta pensión pasa a depender en buena medida de los ‘avatares’ que ocurran con el precio de las acciones o bonos cotizados en la bolsa” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014: 114–115).

El sistema de capitalización individual queda estructurado sobre tres pilares: a) uno *no contributivo de administración estatal*, financiado por el presupuesto público y orientado a mitigar la pobreza en la vejez; b) uno de *capitalización individual contributivo de administración privada*, financiado por el ahorro obligatorio de los/las trabajadores/as dependientes y; c) *uno de capitalización individual voluntario de administración privada*, para trabajadores/as independientes (Lara Cortés & Silva Flores, 2014).

Es relevante señalar que a la base de dicha estructuración están los principios mencionados en el apartado sobre la neoliberalización de los sistemas previsionales en América Latina, siendo el principio de la equivalencia una de sus características nucleares, al poner la responsabilidad total del ahorro para la vejez en el trabajador. Ejemplo de ello es que con la reforma se liberó al empleador de realizar cotizaciones a favor de la cuenta individual del empleado. Por otra parte, se modifican los roles del mercado y del estado en la administración del sistema de pensiones, otorgándole al primero su gestión financiera, y al segundo su regulación y supervisión, así como el alivio focalizado y asistencial de la pobreza en la vejez (Uthoff, 2008, cit. en Rulli, 2010). Con ello se completan los principios de focalización del estado en materia de beneficios solidarios previsionales y la centralidad del mercado en la distribución y administración de las jubilaciones. Por último, la neoliberalización del sistema de pensiones chileno se basa en la importancia dada a la sostenibilidad financiera por sobre la distribución equitativa de pensiones de calidad, en tanto las medidas tomadas tuvieron como eje mitigar el costo fiscal que significaba mantener los principios del régimen de reparto.

## 2.2. La necesidad inminente de la reforma al sistema de capitalización individual en Chile

Al igual que como se mencionó en el caso de la privatización de los sistemas previsionales en la región, el sistema de capitalización individual en Chile fue dando cuenta de sus falencias y a evidenciarse él mismo como fuente de inequidad social, haciendo evidente la necesidad de una reforma. En efecto, las promesas de las reformas de primera generación en Chile, que posicionaron al sistema de capitalización individual como la mejor alternativa al sistema de reparto de pensiones, empezaban a quedar trucas (Observatorio de igualdad de género de ALyC, 2012; Mesa-Lago, 2013). De este modo, el modelo jubilatorio chileno pasaba de ser el sistema más elogiado y el punto de referencia para la reforma previsional en otros países, al más cuestionado por estar “lejos de dar los resultados previstos respecto a las coberturas y montos de las pensiones de la población afiliada al sistema de AFP, generando desigualdades cada vez mayores, [y por ende, incumpliendo] las disposiciones internacionales y nacionales sobre la materia” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014: 114; Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2013).

---

<sup>14</sup> Traducción propia.

Diversas investigaciones sobre la reforma al sistema de jubilación realizada en el año 2008 destacan la inminente necesidad de la misma dada las promesas incumplidas del sistema de capitalización individual (Lara Cortés & Silva Flores, 2014; Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2013; Rulli, 2010; Observatorio de igualdad de género de ALyC, 2012; Becker & Mesa-Lago, 2013; Hujo & Rulli, 2014). Según estas investigaciones las problemáticas que producían la vulnerabilidad en la vejez y que el sistema de capitalización individual chileno no había podido solucionar ya entrado el siglo XXI son las siguientes: *el problema de la cobertura, la calidad de las pensiones, el mercado laboral, el costo fiscal del Sistema, la desigualdad en el trato, la concentración del mercado de las AFP y los costos administrativos, la insuficiencia de pensiones asistenciales y la falta de educación previsional*. Estas problemáticas serán descritas a continuación.

### 2.2.1. El problema de la cobertura

El problema de la cobertura previsional es analizado desde diversas perspectivas. Una de ellas es la comparación entre el porcentaje de *afiliados/as* y de *cotizantes activos/as*, la que presentaba importantes diferencias para el año 2007 (Lara Cortés & Silva Flores, 2014; Quiroga, 2009; Rofman, Fajnzylber, & Herrera, 2010; Becker & Mesa-Lago, 2013; Rulli, 2010; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Mesa-Lago, 2009; Cardozo, 2009; Encina, 2013). En efecto, un 62% de la población activa era *cotizante* de un fondo de pensiones privado (Quiroga, 2009; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011), mientras que sólo un 52,8% de los/las afiliados/as eran contribuidores/as activos/as del sistema (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011).

Otra forma en que se observa el problema de la cobertura es a través de la densidad de las cotizaciones –porcentaje de meses que un/a trabajador/a hace contribuciones, comparado con el máximo número de meses que un/a trabajador/a pudo haber contribuido (Encina, 2013). Antes de la reforma del 2008, dicho porcentaje era de alrededor del 52% de la vida laboral, cifra que puede ser explicada porque “los afiliados a las AFP aportan sólo en forma esporádica, con las consecuentes ‘lagunas previsionales’ que ello genera” (Quiroga, 2009: 369).

En estas investigaciones además se identifican brechas de cobertura según nivel socioeconómico y género. En el primer caso, para el año 2006 “cerca del 30% de los trabajadores de bajos ingresos contribuían al seguro social, comparado con un 70% de trabajadores de altos ingresos”<sup>15</sup> (Chile, Presidential Advisory Council on Pension Reform, 2006, cit. en Kritzer et al, 2011:42). En el segundo caso, la implementación del sistema de capitalización individual fue altamente desfavorable para la mujer en términos de cobertura (Quiroga, 2009; Becker & Mesa-Lago, 2013; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Mesa-Lago, 2009; Observatorio de igualdad de género de ALyC, 2012). En el sistema de reparto de jubilación

las mujeres recibían generosos beneficios con pocos requerimientos, y la brecha de beneficios entre hombres y mujeres era más pequeña, porque las mujeres podían pedir una pensión con un período más corto de afiliación y sin haber hecho contribuciones. Podían retirarse más temprano que los hombres y recibir beneficios similares por un período más largo de tiempo. (...). Las pensiones se calculaban en base a los salarios recibidos los últimos años de vida laboral, para que los trabajadores no fueran castigados por períodos fuera de la fuerza laboral (favoreciendo a las mujeres, quienes en promedio tienen tasas más bajas de participación laboral y menos años de contribuciones)<sup>16</sup> (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011: 56).

Por el contrario, el sistema de capitalización individual al operar con un régimen de contribuciones definidas, donde el saldo de la pensión es dependiente del aporte individual de los/las contribuyentes, se exacerbaban las desigualdades de género, profundizando las inequidades biológicas (como la esperanza de vida) y las creadas por el mercado laboral (menos salarios, más

<sup>15</sup> Traducción propia.

<sup>16</sup> Traducción propia.

interrupciones en la vida profesional por tareas de cuidado), y removiendo el componente redistributivo del anterior sistema (Mesa-Lago, 2009; Hujo & Rulli, 2014).

En las investigaciones, las brechas de género se explican, en parte, porque las mujeres ganan menos que los hombres (Hujo & Rulli, 2014; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). En efecto, en Chile el 29% de las mujeres ganan el sueldo mínimo, mientras que sólo el 9% de los hombres recibe este monto (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Por otra parte, la implementación del sistema de capitalización individual trajo consigo el aumento de años de contribuciones requeridos para obtener una pensión, lo que genera que menos mujeres puedan acceder a las mismas, tanto por los años que estuvieron fuera de la fuerza laboral, como porque la edad de retiro femenina es anterior a la de los varones (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Esto se puede observar en el porcentaje de densidad de cotización de hombres y mujeres, que en Chile era de 60% y 43%, respectivamente (Arenas de Mesa et al, 2008, cit. en Kritzer, Kay & Sinha; Quiroga, 2009). Pero también las pone en una posición de desventaja el hecho de que en el sistema de capitalización individual el cálculo de las pensiones se realiza según la esperanza de vida de hombres y mujeres, ya que al ser mayor en el caso de las mujeres, la pensión de éstas va a tender a ser menor que la de los hombres –menos años de capitalización dividido por más años de esperanza de vida (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Lara Cortés & Silva Flores, 2014). Ello se ve reflejado, por ejemplo, en el hecho de que “el 61% de las mujeres no estaban calificadas para recibir una pensión mínima, comparado con el 32% de los hombres” (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011: 58).

Otra problemática relacionada con la cobertura es el de la morosidad previsional (no pago de las cotizaciones por parte del/la empleador/a), ya que en Chile éstas son descontadas al/a trabajador/a, pero es el/la empleador/a quien debe hacer efectiva la cotización en la AFP. El problema de la mora ha sido recurrente, dejando a los/las trabajadores/as sin los ahorros necesarios para alcanzar una pensión o alcanzar un monto que sea digno para la supervivencia en la vejez (Mesa-Lago, 2009).

### *2.2.2. Calidad de las pensiones*

La calidad de las pensiones refiere a si el monto de éstas permite alcanzar un nivel de vida digno tras la jubilación. Se mide por el porcentaje que representa el monto de la jubilación, en función del último salario que se recibe. En Chile, la promesa de la implementación del sistema previsional privado era que los/las jubilados/as obtendrían una pensión equivalente al 80% de su último salario, cifra que antes de la reforma del 2008 estaba lejos de cumplirse (Quiroga, 2009; Lara Cortés & Silva Flores, 2014). En efecto, “los hombres que se retiren entre 2020 y 2025 percibirán pensiones cuyo monto rondará el 51% de sus ingresos; en el caso de las mujeres, el monto será de apenas 28%” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006: 62, cit. en Lara Cortés & Silva Flores, 2014: 118).

### *2.2.3. El mercado laboral*

Se menciona que una causa transversal a las dos problemáticas anteriores tiene que ver con que el sistema de capitalización individual está diseñado para trabajadores/as pertenecientes en su mayoría al mercado laboral formal, siendo que en Chile hay altos niveles de flexibilización, subempleo, informalidad y trabajadores/as independientes que no cotizan (Encina, 2013; Lara Cortés & Silva Flores, 2014; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Además, hasta antes de la reforma del 2008 el sistema de pensiones sólo obligaba a hacer aportes previsionales a trabajadores/as dependientes, es decir, con un contrato de trabajo (Encina, 2013). Sólo para dar un cifra, mientras que en 2007 en Chile la cobertura alcanzaba un 63% entre la población económicamente activa, la cobertura de los/las trabajadores/as independientes era sólo de un 5% (Mesa-Lago, 2009). Esto tiene como

consecuencia que “un porcentaje importante de la población adulta mayor de Chile estaría en el futuro en condiciones de desprotección, pudiendo dejar a la pensión no contributiva como posible única fuente de ingresos en la vejez” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014: 118).

#### *2.2.4. Costo fiscal del sistema*

El sistema de capitalización individual iba a contribuir a reducir el costo fiscal previsional. Sin embargo, en las investigaciones se menciona que la transición al sistema de capitalización individual implicó un importante aporte de recursos del Estado, ya que tuvo que mantener en paralelo dos sistemas de jubilación (Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2009). En efecto, entre 1981 y 2004, el costo por el pago de pensiones del sistema antiguo, el reconocimiento de derechos adquiridos en ese sistema y su traspaso al fondo pensiones privados, el pago de pensiones asistenciales y los subsidios para la pensión mínima generaban un déficit al sistema previsional público del 4.7% del PIB, más un gasto del 1.3% para financiar el régimen especial de jubilación de las fuerzas armadas y carabineros. Todos estos costos eran más altos que los de antes de la reforma al sistema de reparto, que sólo alcanzaban un 1.3% del PIB (Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2009).

#### *2.2.5. Desigualdad en el trato*

El sistema de pensiones privado tenía como uno de sus objetivos su unificación, proyectando a largo plazo que los/las trabajadores/as participaran de un régimen previsional único, el de capitalización individual. Sin embargo, paralelo a la implementación del sistema de jubilación privado se mantuvo el régimen público especial exclusivo para funcionarios/as de fuerzas armadas y carabineros que no entrarían de manera paulatina al nuevo sistema (Mesa-Lago, 2009; 2013; Hujo & Rulli, 2014). Este factor es identificado en las investigaciones como un foco importante de desigualdad de trato dentro del sistema, ya que “las fuerzas armadas [no sólo] se excluyeron de la reforma y mantienen programas separados[, sino que también reciben] pensiones superiores mayormente financiadas por el fisco” (Mesa-Lago, 2009: s/p).

#### *2.2.6. Concentración del mercado de las AFP y costos administrativos*

La competencia en el mercado de las AFP llevaría a la reducción de los costos administrativos del sistema privado de pensiones, sin embargo, luego de la reforma comenzó un proceso de concentración del mercado de las administradoras (Rofman, Fajnzylber, & Herrera, 2010; Becker & Mesa-Lago, 2013; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Mesa-Lago, 2009). En efecto, si bien a mediados de los 90' operaban 22 administradoras, en el año 2008 sólo pervivían 5 (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Esto tuvo como consecuencia la mantención de altos costos de administración, siendo, en promedio, el 4% de los aportes efectuados (Mesa-Lago, 2009).

Por otra parte, los costos administrativos deducidos del ingreso del contribuyente tienen un porcentaje que es igual para todos los pertenecientes a una misma AFP y no tiene un tope máximo (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Esto tiene como consecuencia que “debido a la cantidad de comisiones fijas adicionales que deben afrontar, quienes terminan cargando con mayores costos son, sobre todo, los trabajadores de bajos ingresos en relación de dependencia” (Quiroga, 2009: 372).

#### *2.2.7. Insuficiencia de pensiones asistenciales*

Otra problemática del sistema de capitalización individual identificada en las investigaciones es el limitado alcance de las pensiones asistenciales focalizadas que otorgaba el gobierno (Mesa-Lago, 2009; Lara Cortés & Silva Flores, 2014). En efecto, “dada la alta proporción de este tipo de

pensionados, se necesitaban mucho más fondos de las arcas fiscales que el inicialmente presupuestado” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014: 118). De este modo, la alta demanda y un presupuesto ajustado para dichos beneficios, obligaba a exigir una prueba de ingreso y generar una lista de espera, cuyo avance dependía de los recursos fiscales existentes (Mesa–Lago, 2009). Así, las investigaciones afirman que el sistema de capitalización individual

no fue diseñado para prestar protección al gran y creciente número de trabajadores con historias laborales irregulares y con bajos ingresos y, por lo tanto, sin adecuada capacidad contributiva constante para ni siquiera calificar a la pensión mínima garantizada (Lara Cortés & Silva Flores, 2014: 118; Quiroga, 2009).

### *2.2.8. Educación previsional*

La educación previsional es puesto por las investigaciones como otro factor clave que explica las deficiencias del sistema previsional antes del 2008 (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). El sistema previsional chileno opera en el marco del mercado financiero, “donde los individuos requieren tomar decisiones de inversión para elegir entre un rango considerable de planes de pensión competitivos”<sup>17</sup> (Lusardi, 2009, cit. en, Kritzer, Kay, & Sinha: 60). En este sentido, la información sobre el funcionamiento del sistema financiero es clave para que los/las trabajadores tomen buenas decisiones respecto de su futuro. Sin embargo en Chile, las encuestas indicaban que la mayoría de los contribuyentes “no sabían cómo sus pensiones eran calculadas, no entendían la relación entre las contribuciones a una cuenta individual y sus pensiones, y no estaban familiarizados con los requisitos básicos para la pensión mínima garantizada”<sup>18</sup> (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011: 60). Este desconocimiento influye también en el bajo nivel de aportes voluntarios que se daba antes de la reforma.

En síntesis, en el Capítulo 2 de esta investigación se ha presentado el contexto latinoamericano de la relación entre los sistemas de jubilación y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez y los antecedentes que enmarcan el proceso de formulación de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008. El objetivo de lo anterior es aportar elementos para el análisis de la matriz de pensamiento que subyace a las etapas de discusión y diseño de la reforma chilena, poniendo énfasis en: por una parte, los ejes estructurantes del sistema de jubilación que se quieren reformar y que se han denominado como los principios constitutivos del proceso de neoliberalización del mismo, lo que termina por poner en el centro de su operación la capitalización individual y la administración privada. Estos principios son: el de la equivalencia, la focalización, la centralidad del mercado y la sostenibilidad financiera. Estos elementos permitirán en el análisis de caso propuesto identificar si la matriz de pensamiento que subyace a la reforma se aleja o complementa dichos principios. Por otra parte, se describen las principales fallas de la implementación del sistema de capitalización individual y que hicieron inminente la necesidad de la reforma, cuestiones que se tornan fundamentales en la identificación de la matriz de pensamiento que subyace a dicho proceso y en el cuestionamiento sobre los límites y posibilidades de la misma para la solución de las fallas identificadas.

---

<sup>17</sup> Traducción propia.

<sup>18</sup> Traducción propia.

### **CAPÍTULO 3:**

## **DESCRIPCIÓN DEL LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA REFORMA PREVISIONAL**

En el capítulo 3 de esta investigación se llevará a cabo la descripción del caso de análisis, a través de un abordaje contextual de los procesos de discusión y diseño de la reforma al sistema de jubilación chileno del 2008.

La estructuración de dicho proceso se divide en dos partes. La primera describe el contexto ideológico político que motiva al gobierno de Michelle Bachelet a impulsar la reforma, donde se define cuál es la concepción de protección social en que se enmarca la pretensión de transformar el sistema de pensiones. La segunda se adentra en el proceso de discusión y diseño de la reforma, el cual se estructura en base a los acontecimientos que le fueron dando forma a la elaboración de la propuesta transformadora del sistema de pensiones y en función de los aportes de los tres actores involucrados: el Consejo Asesor Presidencial, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno.

La descripción del caso entonces, posibilitará posteriormente alcanzar el objetivo de identificar la matriz de pensamiento que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma previsional llevada a cabo en Chile en el año 2008.

## 1. LA REFORMA PREVISIONAL Y LA CONCEPCIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET

Para llevar a cabo los objetivos de la investigación es necesario detenerse en algunas cuestiones ideológico-políticas que exceden el proceso concreto de formulación de la reforma previsional y que tienen que ver con la concepción general del gobierno sobre la protección social y el sistema que la garantiza. Esta cuestión será fundamental para poder observar los criterios epistemológicos y normativos que guían y definen las transformaciones que se deciden realizar al sistema de pensiones.

Dicha concepción del gobierno reúne tres elementos fundantes: la justificación de la protección social en un enfoque de derechos, un enfoque integral del funcionamiento del sistema de protección social y una relación constitutiva entre crecimiento e igualdad en las posibilidades y formas del sistema de protección social.

### 1.1. El enfoque de derechos

Según la revisión documental del proyecto de gobierno durante el período de campaña y documentos oficiales respecto de cuentas públicas y discursos de la nación, es posible decir que la concepción de la protección social que tiene el gobierno se enraíza en un enfoque de derechos que tiene como objetivo ampliar la titularidad de derechos de los ciudadanos, agregando a los políticos y civiles, los *derechos sociales* (Bachelet, 2006b).

La garantía de los derechos sociales a través de la protección social se plantea como una necesidad en tanto Chile es un país que a lo largo de las últimas dos décadas ha tenido un importante crecimiento económico, acompañado de una sostenibilidad financiera ejemplar, pero que aún tiene una importante deuda con aquellos/aquellas que no han podido *subirse al carro de la modernidad* (Bachelet, 2008). En este sentido, para el gobierno entender la protección social desde un enfoque de derechos tiene como fin alcanzar “una sociedad más inclusiva, que no discrimina y que no olvida a quienes se quedan atrás. (...) Hoy es la hora de incluir en nuestro desarrollo a aquellos ciudadanos y ciudadanas que sufren otro tipo de exclusiones” (Bachelet, 2006c: 1). El enfoque de derechos en la concepción de la protección social, implica necesariamente un rol activo del Estado, como una institución “que no sólo reconoce libertades, sino que las defiende y las promueve. Un estado que no sólo enumera derechos, sino que los garantiza a todos sus ciudadanos” (Bachelet, 2006c: 2).

Otro componente relevante que caracteriza la concepción del gobierno sobre la protección social es que en ésta se ponen en juego los derechos políticos de la ciudadanía, entendiéndose así la protección social como una instancia de definición común donde se puede

escoger el tipo de sociedad en que queremos vivir. Donde entre todos decidimos, democráticamente, qué bienes públicos vamos a garantizar a cada persona y los asumimos como mínimos civilizatorios de nuestra sociedad (Bachelet, 2008: 19).

En tanto la protección social es concebida como una construcción colectiva, el sistema que le sigue debe ser uno pensado y construido por *todos*, como “una apuesta ética para mirar la política y el Estado” (Bachelet, 2008: 19). En efecto, el gobierno dice que lo que busca es instalar un sistema donde la protección social sea entendida “como verdadero objetivo nacional, [sentando con ello] (...) las bases de un estado social y democrático de derecho, que abandona el asistencialismo de las políticas sociales y que asume el enfoque de derechos de las personas” (Bachelet, 2008: 18). Ello implicaría por ende, la formación de una ciudadanía “más consciente de sus derechos, más demandante, más informada, más participativa, más activa en el rechazo a la discriminación y la intolerancia” (Bachelet, 2008: 42).

Para la presidenta, nada de lo que el gobierno lleve a cabo tendrá sentido si no lo sienten los/las ciudadanos/as allí donde viven y allí donde trabajan o realizan sus actividades cotidianas. De este modo, el objetivo central del mandato de Michelle Bachelet en cuanto a la protección social es que ésta se institucionalice en un sistema como resultado de una relación comunicante entre la ciudadanía y el estado, potenciando así “una sociedad civil vibrante, participante y empoderada, que interactúa con un estado acogedor y receptivo a las ideas emanadas de la sociedad” (Bachelet, 2005: 73), donde los/las ciudadanos/as son críticos/as, conscientes y plantean sus ideas y reivindicaciones (Bachelet, 2006c).

Esta idea de definición colectiva de lo que es la protección social y la construcción de un sistema que la ampare como resultado de una relación fluida entre el estado y la ciudadanía, es uno de los sellos del gobierno de Bachelet, y tiene como objetivo disminuir la distancia entre la política y la ciudadanía, crear capital social y fortalecer los procesos democráticos en el país. De hecho, ya desde la campaña presidencial estuvo presente la idea de impulsar

la iniciativa popular de ley en todos aquellos ámbitos que no sean de la exclusiva iniciativa del Presidente de la República (...). De este modo, un conjunto significativo de ciudadanos podrá colocar en la discusión del Parlamento asuntos de su interés. El ciudadano tendrá las mismas facultades legislativas que sus representantes, diputados o senadores (Bachelet, 2005: 75–76).

Por otra parte, que el y la ciudadano/a sean protagonistas en la definición de la protección social es relevante en tanto esto determinaría la eficacia y pertinencia de las políticas que comprende el sistema de protección social. Si el objetivo es incluir a la ciudadanía en el desarrollo y garantizar con ello sus derechos sociales se requiere de políticas de protección social que emanen de un diálogo franco y abierto entre los ciudadanos y sus autoridades, en la que las múltiples organizaciones de la sociedad civil se constituyan en la base del poder social, contribuyan a la defensa de los intereses de la mayoría, estimulen las formas de participación ciudadana y aporten propuestas en la formulación de políticas públicas (Bachelet, 2005: 80).

En este sentido, para el gobierno es necesario que “sus ciudadanos participen de los grandes temas nacionales, que se interesen por el bien común y pongan sus sueños y necesidades en el centro de la agenda nacional” (Bachelet, 2008: 40–41).

De este modo, el gobierno quiere fortalecer la inclusión de la ciudadanía en los cambios y transformaciones que se quieren llevar a cabo en el sistema de protección social “porque este es el gobierno de los ciudadanos y para los ciudadanos” (Bachelet, 2006c: 1). Bachelet es enfática en expresar que el hecho de consultar y de incluir a la gente ha sido muy criticado, porque “para las élites, escuchar es una señal de debilidad. Estoy convencida, al contrario, de que ahí reside la fuerza de lo que estamos haciendo” (Bachelet, 2005: 4).

La metodología utilizada por el gobierno para generar ese diálogo entre el estado y la ciudadanía que permitiera definir las líneas de acción respecto de la protección social, fue el establecimiento de *diálogos ciudadanos*, como una nueva forma del ejercicio del poder desde el gobierno, donde se incluye a los/las ciudadanos y ciudadanas en las principales transformaciones del país (Bachelet, 2006c). Ésta práctica opera con la conformación de Consejos Asesores Presidenciales constituidos por profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores, encargados de escuchar los problemas y propuestas de solución de la ciudadanía, para luego incorporar dichos aportes a la formulación de las principales reformas para Chile. La conformación de estos Consejos durante el mandato de Bachelet se institucionaliza como modo de acción cotidiana del estado e instancia intermedia para establecer el vínculo entre la ciudadanía y el estado, siendo el deseo del gobierno

que nos acostumbremos a trabajar también de esa manera, que como país nos propongamos trabajar siempre en conjunto para enfrentar los grandes desafíos, y que la voz de la ciudadanía organizada, sea escuchada siempre al momento de diseñar las políticas públicas que nos afectan a todos (Bachelet, 2006b: 6).

## 1.2. Un sistema de protección social integral

Una vez descrita la forma en que se entiende la protección social en el gobierno de Michelle Bachelet, toca hablar sobre el tipo de sistema de protección social que el gobierno imagina para llevar a cabo su rol en lo que respecta a la garantía y ejecución de los derechos sociales de las personas.

Lo primero que hay que decir respecto de este punto es que el objetivo del gobierno es “la creación y consolidación de un gran sistema(...), que ampare a chilenas y chilenos desde la más tierna infancia hasta la vejez” (Bachelet, 2006b: 6). Es más, el gobierno plantea que “la protección que el estado debe a sus ciudadanos [es una que] comienza desde la cuna, e incluso desde la gestación” (Bachelet, 2008: 20).

Por otra parte, la concepción de la protección social se entiende desde la idea de que “no hay una sola desigualdad; hay muchas desigualdades y todas están relacionadas entre sí” (Bachelet, 2005: 12). Ello implica un enfoque complejo de la pobreza donde existen diferentes variables que ponen en riesgo de vulnerabilidad a las familias. En efecto, dice que

las malas noticias no llegan solas. El desempleo muchas veces conduce a crisis familiares o a que los jóvenes deban abandonar la educación para trabajar; si se es muy viejo para seguir trabajando y se depende de una mala jubilación, ésta se vuelve aun más insuficiente para financiar los gastos de una enfermedad crónica (Bachelet, 2005: 12).

Esta situación también se repite en familias vulnerables pertenecientes a la clase media que temen que algún evento inesperado les haga perder lo conseguido con largos años de esfuerzo o impida que sus hijos tengan un futuro mejor. La desigualdad social es la pobreza de algunos combinada con la inseguridad de muchos (Bachelet, 2005: 12).

Es por ello que el gobierno quiere construir un sistema de protección social integral donde se articulen diversas políticas “en base a derechos sociales capaces de garantizar igualdad de oportunidades y cobertura de los principales riesgos que amenazan a las familias de menores recursos a lo largo de la vida” (Bachelet, 2005: 12). Lo que se quiere es instaurar un sistema con diversos programas de diversas áreas (como salud, educación, empleo, etc.) organizados en red, programas que a su vez vayan mejorando sus prestaciones.

Esta red de protección social integral partiría con el programa “Chile Crece Contigo”, que tiene un enfoque intersectorial de protección de la infancia y cuya acción parte desde el primer control del embarazo en el consultorio, acompañando “a las madres y los padres en la difícil tarea de aprender a cuidar un hijo. Luego asistimos y promovemos la estimulación temprana de los bebés, de manera de potenciar todas sus habilidades emocionales y cognitivas desde los primeros meses de vida” (Bachelet, 2008: 20). Este sistema se complementa con políticas en educación, cuyo presupuesto se aumenta en función de mejorar la “cobertura escolar y preescolar, la infraestructura, la alimentación, las becas, los textos escolares, la nueva subvención preferencial para los alumnos vulnerables” (Bachelet, 2009: 12). A esta red también se enlazan políticas en protección de salud, asegurando una atención de calidad, eficaz y oportuna para todos los/las chilenos/as, y de seguridad laboral, donde además se impulsan “leyes de enorme significación, como la Ley de Subcontratación y la que equipara el sueldo base al sueldo mínimo. Estas leyes apelan al sentido de justicia de una sociedad, de cómo construir prosperidad de la mano de los/las trabajadores/as” (Bachelet, 2009: 10).

## 1.3. La relación entre el crecimiento y la igualdad en el sistema de protección social

Otra cuestión fundamental que cruza la concepción de la protección social y establece las bases del tipo de sistema de protección social que propone el gobierno y que contextualiza el tipo de reforma previsional que se quiere llevar a cabo, es la relación que se establece entre crecimiento e igualdad.

El sentido de esta relación se ve reflejado en el lema del gobierno de Bachelet y de los anteriores gobiernos de su coalición, a saber, *crecer con igualdad* (Bachelet, 2005; Bachelet, 2008).

El crecimiento con igualdad significa para este gobierno dos cuestiones. Por una parte, que el crecimiento económico y la sostenibilidad financiera son un requisito previo para alcanzar la igualdad social, o lo que es lo mismo, el bienestar y la igualdad social no se alcanzan si no es a partir del crecimiento económico, convirtiéndose éste a su vez en una meta a cumplir para mejorar el futuro del país. En efecto, se afirma que

la libre competencia es necesaria para que los mercados operen en beneficio de los ciudadanos y no de los poderosos. La competencia por captar clientes genera bienes y servicios mejores y más baratos para los usuarios. Si agentes del mercado o instituciones públicas entorpecen esta competencia, los afectados son principalmente los consumidores, los trabajadores y los potenciales emprendedores. Los perjuicios ocasionados incluyen una concentración injustificada del mercado, mayores precios, menor empleo, menores oportunidades de negocios y un desarrollo tecnológico más lento. La excesiva concentración de mercado también puede redundar en una concentración del poder político, debilitando la democracia. Si queremos crecer más rápido y que ese crecimiento llegue a todos, debemos aumentar la competencia en nuestros mercados e impedir las prácticas anticompetitivas. Debemos fortalecer, por lo tanto, las instituciones pro-competencia en su defensa del bienestar de los consumidores, los ciudadanos y los más débiles (Bachelet, 2006c: 42).

Lo anterior tiene como consecuencia una subordinación de la igualdad social y de las políticas públicas para alcanzarla a la capacidad de crecimiento económico del país. Para muestra un botón, en lo que respecta a las políticas de generación de empleo, hay una referencia explícita del gobierno al papel que se le otorga al crecimiento y a la estabilidad económica por sobre los planes o programas gubernamentales, en tanto “no hay programa público, subsidio gubernamental o reforma laboral que pueda competir con la capacidad de una economía sana para generar empleos. El crecimiento sostenido no tiene sustitutos, es el mejor seguro contra el desempleo” (Bachelet, 2005: 20).

Por otra parte, que el crecimiento económico y la sostenibilidad financiera sean puestos como requisitos para alcanzar la igualdad social (Bachelet, 2005; Bachelet, 2007), implica también para el gobierno que una vez alcanzado el desarrollo económico es necesario trabajar por la igualdad. En efecto, se menciona que “durante décadas, los chilenos hemos soñado con cruzar el umbral del desarrollo. Sabemos que para eso necesitamos crecer, pero también sabemos que necesitamos más libertad, más justicia y más igualdad” (Bachelet, 2005: 11). Para la presidenta,

una razón de ser de los gobiernos de la Concertación ha sido disminuir esa desigualdad. Hemos buscado corregir el modelo de crecimiento, humanizarlo y aminorar la incertidumbre que conlleva, procurando un mejor equilibrio entre expansión económica y equidad social (Bachelet, 2005: 10).

Pero es importante, reitera, no olvidar que “sin crecimiento sostenido y baja inflación no hay prosperidad sustentable. Mi gobierno tiene un compromiso muy claro: que nuestra economía crezca y que a todas y todos les vaya bien” (Bachelet, 2008: 3).

La relación entre crecimiento e igualdad también afecta la forma en que el gobierno aborda las crisis económicas. De hecho, y en referencia a la crisis financiera mundial del 2008, la presidenta expresa que

lejana se ve la época en que las crisis se enfrentaban ajustando el cinturón, recortando el gasto, subiendo las tasas de interés y eliminando beneficios sociales. Es claro el cambio de paradigma. Es claro que las cosas hoy se hacen de manera distinta. En ese espíritu hemos llevado adelante un plan de recuperación económica en diversas etapas, con diversas medidas (Bachelet, 2009: 4).

De lo que se trata en esta nueva perspectiva es que tanto el mercado como el estado se fortalezcan,

porque en la nueva economía, mercado y estado no son antónimos. La crisis externa no sólo hizo patente la insuficiencia del *laissez-faire* y la necesidad de estrictas normas en los mercados financieros. Pero también hizo patente la incapacidad regulatoria de algunos Estados, ya sea por desidia o por intereses creados. Por eso se requiere más información. Por eso se requiere más competencia. Por eso se requiere un estado moderno y atento a las fallas (Bachelet, 2009: 18).

Esta crisis es una oportunidad para el gobierno de Bachelet para cuestionar el modelo económico hegemónico que dicta criterios incuestionables y racionales de crecimiento y productividad. Así, se expresa que esta crisis no sólo ha significado el derrumbe de un paradigma económico, sino que también político

de una doctrina individualista y excluyente que, llevada al terreno de las relaciones internacionales, ha promovido como única fuente de derecho, la ley del más fuerte. Más allá de la reconstrucción económica, el mundo también se halla en proceso de reconstrucción valórica y política, para retornar al predominio del multilateralismo, de los derechos humanos, de la paz, del desarrollo sustentable, del comercio libre y justo para todas las naciones. La crisis ha demostrado que la globalización no puede ser gobernada de manera unilateral, sin reglas claras y legítimas, democráticamente aceptadas por todos (Bachelet, 2009: 21).

Ahora que se han descrito los tres elementos constitutivos de la concepción de protección social del gobierno, se pasará a relatar cómo fue el proceso de formulación de la reforma, en sus etapas de discusión y diseño, y cómo en él se van entrelazando el enfoque de derechos, la integralidad del sistema de protección social y la relación entre crecimiento e igualdad.

## 2. LA REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO EN EL AÑO 2008

Una vez enunciadas las cuestiones político-ideológicas de la protección social en el que el gobierno de Michelle Bachelet enmarcará los principales puntos de la reforma previsional, se pasará a describir cómo fue el proceso que impulsó la motivación del gobierno por transformar el sistema de pensiones.

Se partirá diciendo que la reforma previsional que llevó a cabo el gobierno de Michelle Bachelet, responde a una preocupación social que ya estaba instalada en la agenda de gobierno desde el proceso de campaña que la llevó a alcanzar el sillón presidencial. Es más, la preocupación por la problemática del riesgo de vulnerabilidad en la vejez no sólo existía en dicha coalición política, sino que era una cuestión transversal de todos los partidos políticos que participaron del proceso electoral (Quiroga, 2009; Maldonado Valera & Palma Roco, 2013)<sup>19</sup>.

Además de la situación previsional crítica que se vivía antes de la elección presidencial y que hacía evidente la necesidad de una reforma al sistema de jubilación, para la Concertación hay otras razones para impulsarla. Por una parte, la reforma previsional era una deuda pendiente con la ciudadanía, ya que el sistema de jubilación vigente al ser implementado durante la dictadura militar no había contado con la legitimación previa de sus usuarios. Tampoco había sufrido transformaciones de envergadura a la fecha. Por ello, se dice que

---

<sup>19</sup> Así, por ejemplo, la coalición de derecha (“Alianza por Chile”) liderada por Sebastián Piñera planteó “iniciativas específicas y focalizadas, enmarcadas en el sistema de capitalización individual. (...) La propuesta concreta en materia previsional consistía en otorgar una pensión a las ‘dueñas de casa’” (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013: 18). La coalición extraparlamentaria, por su parte, “postulaba un cambio profundo del actual sistema de AFP, para poner fin al ‘negociado especulativo de los grupos económicos que se han hecho dueños de estos recursos’, disminuyendo la comisión de las AFP en dependencia de la rentabilidad que perciban los trabajadores, ampliando la cobertura y aumentando las pensiones, participando los trabajadores en la administración de los fondos” (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013: 18).

después de 17 años de volver a la democracia, los chilenos somos mayores de edad. Autónomos, libres, responsables, ya sin padres protectores que nos digan qué debemos pensar, hacer o soñar. Preparados [estamos] para lograr con madurez un país justo y próspero para todos” (Bachelet, 2005: 5).

Por ello, se señala que es hora de evaluar dicho modelo y construir uno que se adecúe a las necesidades del país y a las demandas de la ciudadanía.

Otra cuestión relevante para impulsar la reforma previsional es que luego de 25 años de la implementación del sistema de capitalización individual en Chile no se había hecho una revisión acuciosa del mismo, siendo la hora de realizar una evaluación más informada sobre sus logros y carencias en función de las exigencias del sistema de jubilación (Decreto Supremo N°336, 2006).

Respecto de esta evaluación se dice que el sistema de capitalización individual, eje operativo del sistema de jubilación, a la fecha no había logrado resolver

tres problemas fundamentales del sistema antiguo [el de reparto]: el bajo valor de las pensiones, la baja cobertura de los trabajadores independientes y el desfinanciamiento del sistema. La evidencia disponible hoy indica que esas promesas no se han cumplido (Bachelet, 2005: 27).

Sin perjuicio de ello, se afirma que “para corregir estas fallas no se requiere reemplazar el sistema previsional, pero sí reformarlo” (Bachelet, 2005: 27). Esta cuestión significa que si bien el sistema de jubilación está en crisis, ya que no es capaz de proteger a la mayoría de la población adulta mayor para tener una jubilación digna, esto no sería atribuible al modo en que opera y es administrado el sistema, cuestión que está a cargo del sistema de capitalización individual. Por el contrario, se dice que este último

funciona de acuerdo a lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP. El sistema de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad. El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país (Bachelet, 2009: 5; Bachelet, 2006a).

Para el gobierno de Bachelet, los problemas de vulnerabilidad y desigualdad en la vejez son causados por “fallas importantes en los supuestos claves sobre cómo se comportarían los afiliados dentro del nuevo sistema[de capitalización individual] y una inadecuada estructuración de sus pilares fundamentales” (Bachelet, 2005: 29). En este sentido, la reforma debe apuntar a medidas que potencien el cumplimiento de dichos supuestos, a la vez que estructuren de una mejor manera los pilares del Sistema<sup>20</sup>.

Tomando en consideración la concepción de protección social del gobierno, su diagnóstico respecto de la problemática previsional y la legitimación del sistema de capitalización individual, se plantea una reforma que, por una parte, reflejará el compromiso del gobierno de garantizar y promover los derechos sociales de la ciudadanía, permitiendo con ello su inclusión al desarrollo. Por otra parte, se impulsa una reforma que permitirá establecer un sistema de protección social donde uno de sus componentes elementales es la protección de los ingresos en los años de vejez (Decreto Supremo N°336, 2006). A su vez, a la formulación de esta reforma deberán contribuir diferentes actores y actrices de la ciudadanía y la sociedad civil pues la responsabilidad sobre la protección social es una tarea de todos/as. Y por, último, cualquier reforma que se formule e implemente deberá ser compatible con “la sustentabilidad financiera y el respeto por los principios de responsabilidad que

---

<sup>20</sup> Esta cuestión se trata más profundamente en el apartado sobre el diagnóstico que realiza el gobierno al presentar el proyecto de ley que reforma el sistema previsional.

guían la política fiscal chilena” (Decreto Supremo N°336, 2006) y debe apuntar a establecer cambios que no impliquen la transformación del sistema de capitalización individual como eje operativo del sistema de pensiones.

Como ya se mencionó en esta investigación, la forma en que el gobierno decide discutir y diseñar el proyecto de reforma previsional es a través de la conformación del Consejo Asesor Presidencial que haga de nexo entre éste y la ciudadanía. Los resultados del trabajo del Consejo son un insumo central del gobierno para elaborar el proyecto de ley que reformulará el sistema de jubilación. Es por ello que en el siguiente apartado se relatan las características de conformación de dicho Consejo y cómo éste se entrelazó con el actuar tanto de la ciudadanía como del gobierno.

## 2.1. La conformación del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional

En el contexto antes descrito es que el gobierno impulsa la reforma previsional. Como se mencionó anteriormente, el sello distintivo que tendrá el proceso de elaboración de esta reforma es que emanará de un diálogo comunicante entre la ciudadanía y el estado, porque

el sistema de pensiones es un tema que afecta a la gran mayoría de la población, por lo cual existen múltiples organizaciones, instituciones y especialistas que expresan esas preocupaciones y cuentan con propuestas para resolverlas, [y por lo tanto], es política del actual gobierno escuchar a la ciudadanía y contar con la mejor asesoría técnica en el proceso de formulación de la política pública (Decreto Supremo N°336, 2006).

Este proceso de inclusión de la ciudadanía tiene como fin revertir la forma en que han sido llevadas a cabo las transformaciones al sistema de jubilación, donde, por una parte, han sido las AFP las principales protagonistas (Bachelet, 2005). De hecho, se afirma que

muchas propuestas han surgido en los últimos veinte años para mejorar el sistema previsional. La mayor parte de las propuestas que en definitiva vieron la luz surgieron de las AFP, mientras que aquellas que parecían contrarias a sus intereses quedaron enredadas en las discusiones legislativas (Bachelet, 2005: 29).

Por otra parte, tampoco quiere llevarse a cabo una reforma previsional a “puerta cerrada” donde sean los/las políticos/as, burócratas y técnicos/as los/las que definan el futuro previsional de la población por tener un conocimiento “superior” sobre la materia. Así, la apuesta del gobierno es llevar a cabo una reforma previsional de *verdad*, “guiada por los intereses de los beneficiarios del sistema” (Bachelet, 2005: 29). Esto sentará las bases para las transformaciones al sistema de jubilación, siendo el objetivo que “todo Chile hable hoy el lenguaje de la protección social como elemento propio de la identidad nacional” (Bachelet, 2008: 19).

Esta inclusión de los intereses de los/las beneficiarios/as del sistema se realiza a través de la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional, instancia técnica que va a ser de nexo comunicante entre la ciudadanía y el gobierno. Es decir, la forma en que se integrará a la ciudadanía en la reforma será a través de un consejo asesor encargado de escuchar a la ciudadanía y reunir sus aportes. En este sentido, se establece que

los testimonios, los planteamientos, las propuestas, no son testimonios, los planteamientos y las propuestas van a quedar apropiadamente registrados en las actas del Consejo, y van a ser considerados, naturalmente, a la hora de elaborar las propuestas, pero también van a llegar al Consejo de ministros y a la presidenta” (Bachelet, 2006b: 7).

Estos *otros* planteamientos y propuestas vienen de

dirigentes de organizaciones sociales, sindicales, políticas, de ciudadanos, que tienen propuestas, que tienen planteamientos, que tienen mucho que entregar, (...), y que van a ser de extraordinaria importancia para el trabajo que un grupo de personas va a consolidar, sistematizar, de manera de poder tener ese proyecto de ley que busque la mejor solución a un problema urgente de resolver” (Bachelet, 2006b: 8).

Por ello, el gobierno establece como deber del Consejo “escuchar a los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos nacionales e internacionales y a la ciudadanía, recibiendo los antecedentes, testimonios y propuestas que ellos puedan aportar” (Decreto Supremo N°336, 2006).

El Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional va a tener como objetivo

elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500 de 1980. Dichas propuestas estarán orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrenta el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país (Decreto Supremo N°336, 2006).

Estas propuestas deberán estar basadas en la elaboración de un diagnóstico sobre los “méritos, limitaciones y desafíos del sistema previsional chileno” (Decreto Supremo N°336, 2006). El gobierno delimita algunas áreas de especial atención para la propuesta del Consejo, entre las cuales están: “aumentar la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional; eliminar discriminaciones contra las mujeres y los trabajadores de menores ingresos, y elevar el rendimiento de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores” (Decreto Supremo N°336, 2006).

Para la realización del diagnóstico y propuestas de cambios al sistema de pensiones la presidenta estipula las siguientes fuentes de información (Bachelet, 2006b; Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a):

a) Audiencias donde partidos políticos, parlamentarios/as, expertos/as nacionales e internacionales, organizaciones sociales y ciudadanas, institutos de estudio, representantes del mundo laboral, empresarial, de las AFP, del sector financiero y de seguros, expongan sus diagnósticos y propuestas para reformar el sistema de pensiones. Las exposiciones deberán enmarcarse en temáticas estipuladas por el gobierno y que son consideradas como indispensables para resolver las fallas al sistema de jubilación. Éstas temáticas son: a) nuevo pilar solidario, b) cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar, c) equidad de género, d) competencia y organización de la industria de AFP, e) competencia y precios, f) inversión de los fondos de pensiones, g) pensiones en el pilar contributivo, h) ampliación de pilar voluntario, i) educación e información, j) Institucionalidad y k) disciplina financiera (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

b) sitio web interactivo y correspondencia a través de las cuales la ciudadanía podrá hacer aportes, consultas y obtener información sobre el proceso de reforma.

c) estudios de opinión sobre la percepción de la ciudadanía del sistema previsional, sobre la base de temáticas que no habían sido abordadas en estudios anteriores. Los puntos abordados fueron: a) percepción sobre la vejez, expectativas de vida y de calidad de vida, b) disposición al ahorro y formas de captación de recursos para previsión social, c) aspiraciones de beneficios que entregue el sistema, confianza en la industria previsional, e) percepciones y actitudes de las personas frente a alternativas de reforma, f) importancia y preocupación de la jubilación para los/las chilenos/as, g) expectativas intergeneracionales, h) sistema de pensiones/derechos y obligaciones, i) evaluación del sistema de pensiones y AFP/INP, y la j) conceptualización de vejez digna, pensión justa, previsión y protección social y Calidad de vida (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006b).

d) seminario internacional con la asistencia de expertos/as internacionales, en el que se discutieron con los/las consejeros/as las propuestas finales para la reforma del sistema de jubilación (Bachelet, 2006b; Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

El trabajo del Consejo Asesor Presidencial se constituyó como el insumo de trabajo para las autoridades políticas, que serían “las responsables de articular iniciativas de reforma, fijar prioridades, conducir las reformas administrativas y legales para materializarlas” (Bachelet, 2006b).

Es por ello que era fundamental que en el trabajo del Consejo participara la ciudadanía, porque sería la vía por medio de la cual la presidencia tendrá acceso a la opinión de la sociedad civil sobre los asuntos sometidos a revisión por la comisión (Bachelet, 2006b).

Los/as profesionales y técnicos/as expertos/as que conformaron el Consejo fueron designados/as por la presidenta con la ayuda de Mario Marcel, Presidente de dicha instancia. En el siguiente cuadro se especifican las características profesionales y laborales de los integrantes:

*Tabla 3: Integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional*

<b>Integrante</b>	<b>Profesión y posgrado</b>	<b>Áreas de conocimiento</b>
<b>Mario Marcel</b>	Ing. Comercial, M. Phil en Economía	Macroeconomía, finanzas y políticas públicas, reforma del Estado
<b>Harold Beyer</b>	Ing. Comercial, M. y Dr. Economía	Centro de Estudios Públicos
<b>David Bravo</b>	Ing. Comercial y M. y Dr. © economía	Mercado de trabajo, desigualdad y seguridad social.
<b>Axel Christensen</b>	Ing. civil industrial y MBA	Ámbito Financiero y Mercado de capitales
<b>Regina Clark</b>	Abogada y Dipl. del CIESS y OISS México	Sistemas de pensiones, mercado del trabajo y género
<b>Álvaro Clarke</b>	Ing. Comercial, M. y Dr. © en Economía	Gobiernos corporativos, seguros y mercado de valores
<b>Rosanna Costa</b>	Ingeniero comercial	Macroeconomía, finanzas y políticas públicas, políticas de empleo
<b>Martín Costabal</b>	Ing. Comercial, MBA Universidad de Chicago	Sector comercial, AFP y financiero
<b>M. Ma. Errázuriz</b>	Socióloga	Convivencia social, género y pobreza
<b>Alejandro Ferreiro</b>	Abogado y M. of arts	Isapres, AFP y Valores y Seguros
<b>Augusto Iglesias</b>	Ingeniero Comercial y Master en Economía	Economía, finanzas y previsión
<b>Alejandra Mizala</b>	Ingeniero Comercial y Doctor en Economía	Economía laboral y para la educación
<b>Andrea Repetto</b>	Ingeniero comercial y Doctor en Economía	Ahorro para la vejez., macroeconomía y finanzas publicas
<b>Jaime Ruiz-Tagle</b>	Doctor en Sociología	sistemas de pensiones
<b>Andras Uthoff</b>	Ingeniero Comercial y Doctor en Economía	Pensiones, Población, Desarrollo Social

**Fuente: elaboración propia en base al Informe del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional (2006a)**

Ya que han sido descritas las características, funciones, tareas e integrantes que constituyen el Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional, se darán a conocer los principales puntos abordados en el informe de diagnóstico y propuesta de reforma del Consejo. Se suma un tercer apartado con los principales puntos relevados por las organizaciones de la sociedad civil respecto de la situación y fallas del sistema previsional vigente, así como sus propuestas para subsanar dichas cuestiones. Una vez finalizado este punto, que sería el que abarca el proceso de discusión de la reforma, se pasará a revisar el proceso de diseño de la misma en base al proyecto de ley que postula el gobierno para hacer los ajustes pertinentes al sistema de jubilación.

### 2.1.2. El informe de diagnóstico y propuesta de reforma del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional

En tanto la discusión sobre la elaboración de la reforma previsional se llevó a cabo por el gobierno a través del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional, es necesario presentar cuál es el diagnóstico y propuesta de reforma que elaboró el Consejo como insumo del proyecto de ley que transformará el sistema de jubilación. Además de ello, en tanto instancia participativa, se deben enunciar en términos generales cuáles fueron los diagnósticos y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil que participaron de las audiencias.

Según el informe del Consejo (2006a), para la elaboración del diagnóstico y propuesta de reforma al sistema previsional se llevaron a cabo 49 audiencias con una extensión total de 74 horas. En ellas participaron 73 organizaciones y 242 personas. La participación a las audiencias se dio por invitación de la propia comisión o por medio de la solicitud al Consejo de participar. Se advierte en el informe que por una cuestión de tiempo no fue posible incorporar a las audiencias a todos los que enviaron solicitudes. Sin perjuicio de ello, el Consejo les pidió que enviaran un documento con sus diagnósticos y propuestas para incorporarlas al informe final, siempre y cuando su contenido estuviera relacionado con lo prescrito por ellos/ellas.

Los actores y actrices que participaron efectivamente de las audiencias, según tipo de organización, fueron:

Tabla 4: Organizaciones de la sociedad civil que participaron del proceso de audiencias del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional

<b>ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES DEPENDIENTES</b>	<b>DE</b>
1. Agrupación Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional	41.Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G.
2. Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales (ANTUE)	42.Federación Internacional de AFP (FIAP)
3. Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)	43.PreviRed y Cajas de Compensación La Araucana y Los Andes
4. Confederación Nacional de Empleados Municipales de Chile	<b>ORGANIZACIONES EMPRESARIALES</b>
5. Central Unitaria de Trabajadores (CUT)	44.Asociación de Exportadores de Fruta
6. Central Autónoma de Trabajadores (CAT)	45.Cámara Nacional de Comercio (CNC)
7. Colegio de Profesores de Chile	46.Confederación del Comercio Detallista
8. Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada (CONFUSAM)	47.Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)
9. Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS)	48.Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
10.Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos (CONSTRAMET)	49.Confederación Nacional Unida Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado
11.Coordinadora de Organizaciones Nacionales del Campo	50.Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)
12.Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS)	51.Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)
13.Federación de Trabajadores del Cobre (FTC) y Federación de Trabajadores del Petróleo (FENATRAPECH)	<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>
14.Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud	52.Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
	53.Banco Mundial (BM)
	54.Comisión Económica para la América Latina y El Caribe (CEPAL)
	55.Organización Internacional del Trabajo (OIT)
	56.Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

<p>(FENPRUSS)  15. Confederación de Sindicatos de Trabajadores de AFP  16. Sindicato Interempresa de Trabajadoras de Casas Particulares (SINTRACAP)  17. Unión Nacional de Trabajadores (UNT)  <b>ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES</b>  18. Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres (ASOF-AG)  19. Asociación Nacional de Abogados Laboralistas  20. Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH)  21. Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH)  22. Confederación Nacional de Taxistas de Chile (CONFENATACH)  23. Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACUCH)  24. Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH)  25. Sindicato Interempresa de Actores de Chile (SIDARTE)  26. Sindicato de Futbolistas Profesionales (SIFUP)  27. Agrupaciones de Mujeres  28. Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI A.G)  29. Centro de Estudios de La Mujer (CEM)  30. Comité Sindical de Mujeres  31. Agrupaciones de Jubilados  32. Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile (CUPENCHI)  33. ONG Corporación de Desarrollo (CORDES)  34. Unión Nacional de Pensionados (UNAP)  <b>ACTORES DE LA INDUSTRIA DE CAPITAL</b>  35. Asociación de AFP  36. Asociación de Bancos  37. Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G.  38. Asociación de Aseguradores  39. Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias y Asesores Previsionales de Chile  40. Asociación Chilena de Fondos de Inversión A.G.</p>	<p>57. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  <b>INSTITUTOS DE ESTUDIOS</b>  58. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)  59. Centro de Estudios Públicos (CEP)  60. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)  61. Fundación Chile 21  62. Fundación Futuro  63. Fundación Jaime Guzmán  64. Instituto Libertad y Desarrollo  65. Pontificia Universidad Católica de Chile  66. Programa Economía del Trabajo (PET)  <b>EX MINISTROS DEL TRABAJO DE LA CONCERTACIÓN</b>  67. René Cortázar  68. Ricardo Solari  <b>EX SUPERINTENDENTES DE AFP Y/O EXPERTOS INDEPENDIENTES</b>  69. Guillermo Larraín  70. Julio Bustamante  71. Patricio Arrau  <b>INSTITUCIONES FINANCIERAS</b>  72. Banco Central (Profesionales de la Gerencia de Estudios)  73. BBVA  74. Econsult  75. Principal Internacional Group</p>
---	--

### Fuente: elaboración propia en base al informe del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional (2006a)

La exposición de los y las participantes a las audiencias estuvo predefinida por los/las integrantes del Consejo, en cuanto a su contenido y formato (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006b). Las siguientes fueron las temáticas que debían ser abordadas por quienes asistieran a las audiencias:

- Beneficiarios del sistema de pensiones: condiciones de vida de los/las pensionados/as; expectativas de los/las trabajadores/as activos sobre su retiro; relación con el funcionamiento del mercado del trabajo.
- Aportes al sistema: densidad de cotizaciones; cobertura: incorporación de trabajadores/as independientes; “lagunas” de cotizaciones previsionales de los/las trabajadores/as, en especial de las mujeres y los jóvenes; morosidad previsional.
- Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores: mujeres; jóvenes; trabajadores/as de menores ingresos; trabajadores/as independientes; trabajadores/as con empleos de temporada.
- Costos del sistema previsional (D.L. 3.500): costos de administración y nivel y estructura de comisiones; costo del seguro de invalidez y sobrevivencia y de rentas vitalicias.
- Competencia y eficiencia del sistema: rentabilidad de los fondos de pensiones; régimen de inversiones, riesgo y rentabilidad de los fondos; competencia entre fondos de pensiones, entrada de nuevos/as actores y actrices; Información a los/las afiliados/as y decisiones de afiliación y jubilación; funcionamiento del mercado de seguros y las rentas vitalicias.
- Pilar solidario del sistema: concepto de pilar solidario; beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial); participación del estado en el sistema de pensiones; costos y obligaciones fiscales; institucionalidad de sustento al pilar solidario.
- Sustentabilidad financiera del sistema de pensiones: resguardo de la responsabilidad fiscal; efecto de fondos de pensiones sobre profundidad y eficiencia del mercado de capitales.

Para el análisis de la información recolectada y posterior elaboración del Informe de diagnóstico y propuesta de reforma del Consejo, según Maldonado Valera & Palma Roco (2013), se habrían llevado a cabo tres acciones: la realización de un seminario cerrado del Consejo donde se revisaron los diagnósticos y las propuestas de los expositores. Posteriormente se habrían organizado en dos grupos de trabajo, uno dedicado a cobertura, equidad y pilar solidario, y el otro al funcionamiento del régimen de capitalización individual, costos, competencia y régimen de inversiones. Las conclusiones de ambos grupos luego fueron expuestas en sesiones plenarias del Consejo Asesor, donde habría habido intensos debates. Por último, la etapa de elaboración final del informe, se desarrolló mediante la redacción de un borrador de cada capítulo y un informe final revisado por el pleno de los/las consejeros/as en una jornada de dos días. En cuanto a la resolución de disensos para lograr acuerdos en el informe final, se “contempló votos de minoría que se representaban una vez agotada la discusión” (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013: 25).

En lo que sigue, entonces, se describe el diagnóstico y propuesta de reforma presentado por el Consejo. Posterior al desarrollo de cada apartado se agrega el diagnóstico y propuestas más relevantes llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil en las audiencias.

#### a. El informe de diagnóstico del Consejo Asesor Presidencial para la reforma presidencial

Tal y como fue encargado por la presidenta Michelle Bachelet, el Consejo presentó un informe de diagnóstico sobre la situación previsional y el sistema de jubilación vigente, según las indicaciones y requisitos estipulados por el gobierno, incorporando la percepción y propuestas de la sociedad civil que participaron del proceso de audiencias.

Al momento de la entrega de dicho informe, el Consejo señala que éste

revisa la situación del sistema previsional chileno, identifica sus fortalezas, debilidades y desafíos y propone un conjunto integrado de reformas destinadas a mejorar su capacidad para cumplir de manera eficaz, oportuna y eficiente a sus objetivos (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 15).

El informe de diagnóstico comienza con un recuento de la evolución del sistema previsional hasta 1981, cuando se implementa a través del Decreto Ley N°3500 el sistema de capitalización individual, como solución radical a la crisis del sistema de reparto anteriormente vigente. Además se explica cómo fue el proceso de transición en términos generales y para los/las tres actores y actrices implicados/as en el funcionamiento del sistema: las administradoras de fondos de pensión, el estado y los/las usuarios/as.

La evaluación general del sistema de jubilación que da el Consejo es similar a la postura del gobierno. En efecto, cuando en el informe el Consejo se pregunta si el sistema previsional está en crisis, se responde que en Chile se ha tendido a confundir al sistema previsional con el sistema de capitalización individual. Éste último “refiere sólo a la forma de financiar las pensiones contributivas, mediante una lógica de contribuciones definidas y capitalización en cuentas individuales” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 15). Si se entiende por crisis “una situación en la cual un conjunto de conflictos, contradicciones o problemas llegan a poner en duda la viabilidad o continuidad de un Sistema” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 15), el régimen de financiamiento no estaría en crisis, en tanto éste funciona de acuerdo a lo estipulado en sus bases operativas: los/las trabajadores/as reciben pensiones adecuadas cuando han cotizado con regularidad, las AFP cumplen con sus obligaciones legales, los fondos de los/las afiliados/as están seguros, las inversiones han sido negativas sólo en dos años (en 25 de funcionamiento) y en toda su historia no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a). Por ello el Consejo concluye que

el régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Aún mas, para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones a una tasa de reemplazo cercana al 100% (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 15).

Por otra parte, en el informe se advierte que el sistema de jubilación basado en el sistema de capitalización individual, fue creado en 1981 y aún no ha alcanzado plena maduración, por lo que a aún es demasiado temprano para decir que el mecanismo de administración previsional no funciona. De hecho, la mayoría de los/las jubilados/as corresponden a trabajadores/as que participaron del antiguo sistema de reparto o son beneficiarios asistenciales. De aquellos/aquellas que son pensionados/as del nuevo Sistema, la mayoría se trasladaron del antiguo sistema a inicios de los 80’, por lo que sus pensiones están determinadas en gran parte por el bono de reconocimiento. Se calcula que dentro de unos 20 años más el sistema será lo suficientemente maduro para reflejarse en una mayoría de los/las pensionados/as del país (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

A raíz de esta advertencia, el Consejo se pregunta por qué entonces preocuparse por el sistema previsional y no esperar hasta constatar en plenitud sus beneficios, a lo cual responde que “en seguridad social siempre es conveniente anticipar los problemas antes que esperar a que se produzcan, en particular para ir adaptando el diseño y la operación del sistema a los nuevos ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos dentro de los cuales debe operar” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 11). En efecto,

los problemas de un sistema previsional pueden detectarse mucho antes de que sus efectos se magnifiquen y para prevenir debe actuarse con anticipación. Si se espera a que un sistema previsional entre en crisis para hacer cambios, es probable que sea ya demasiado tarde, por la dinámica de largo plazo de sus variables claves. Cuando una

crisis se desata, es posible que la fuerza de los desequilibrios acumulados se vuelva incontrolable (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 16).

Sin perjuicio de ello, en el informe se afirma que para responder a estas exigencias no es necesario sustituir un régimen de financiamiento por otro, ya que además, como se dijo, éste funciona, sino que basta con acotar las transformaciones a aspectos que en el largo plazo puedan traer problemas en el funcionamiento de las pensiones para la vejez. Por otra parte, el diagnóstico del sistema previsional tiene por objetivo “más que juzgar si existe una crisis del sistema de capitalización individual, (...) evaluar si está hoy en condiciones de responder a las exigencias de protección social que le hace la sociedad” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 23).

En el informe del Consejo se presenta un diagnóstico que se afirma estuvo orientado en su contenido por las exigencias de la ciudadanía y por los nuevos escenarios económicos, sociales, culturales y políticos a los cuales el sistema de jubilación y sus operaciones respectivas deben adaptarse, incluso cuando sus consecuencias sean predecibles para el largo plazo.

En este sentido, una de las preocupaciones del Consejo es el *envejecimiento de la población chilena*. Aquí se plantea que las expectativas de vida y de sobrevivencia han aumentado y lo seguirán haciendo para los años 2020 y 2050, lo que produce aumentos significativos en el porcentaje total de adultos/as mayores en la población chilena<sup>21</sup>. Si bien dicho aumento se considera positivo, ya que “revela que Chile se ha ido transformando en una sociedad más madura y saludable” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 14), también se hace una constatación crítica si como sociedad no hay una preocupación de hacerse cargo de las necesidades de los/las adultos/as mayores de manera tal de que alcancen un nivel de vida digno en la vejez (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 14).

Por otra parte, se hace referencia a una serie de cambios sociodemográficos que se han dado en la sociedad chilena en las últimas décadas, lo que explicaría los obstáculos del sistema previsional para funcionar según los principios operativos del sistema de capitalización individual. Entre los cambios que experimentó el país en los últimos 25 años se mencionan: el importante aumento de las expectativas de vida y la postergación de la entrada al mercado del trabajo remunerado; el incremento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo, pero con una inserción laboral más inestable que la del hombre, lo cual afecta su capacidad para acumular fondos previsionales; una mayor rotación laboral disminuyendo la importancia relativa de los contratos de trabajo indefinidos y aumentando la emergencia de empleos a plazo fijo, empleos de temporada y de jornada parcial, lo que, unido a la creciente retención de los/las trabajadores/as independientes a cotizar, se ha traducido en densidades de cotización menores a las que se preveían al momento de la reforma; la reducción de la familia extendida. Así también ha aumentado la proporción de hogares monoparentales, los hogares que están encabezados por una mujer y el crecimiento de los ingresos y los salarios ha hecho que los parámetros que fijó la reforma hayan ido quedando atrasados respecto de la realidad económica de los/las chilenos/as (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

Por último, pero no por ello menos importante, otro elemento que identifica al Consejo como problemático dentro del funcionamiento del sistema es el desequilibrio existente entre los pilares que lo constituyen actualmente, los cuales no asegurarían pensiones para todos/as quienes que no alcanzan la pensión mínima, ni tampoco sería capaz de absorber a los/las trabajadores/as independientes. En este sentido, el Consejo señala que el sistema actual está dominado por el pilar contributivo, desempeñando las prestaciones públicas una función subsidiaria insuficiente para toda la población que lo necesita. Por otra parte, el sistema voluntario tiene una cobertura limitada y concentrada en la población de altos ingresos (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

<sup>21</sup> De hecho, se afirma que en el 2006 la población adulta mayor era del 12% y para el año 2020 se calcula que será del 17% y para el año 2050 aumentaría al 28% (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

## b. Diagnósticos de las organizaciones de la sociedad civil

Antes de pasar a describir la propuesta de reforma elaborada por el Consejo, se presentarán los principales elementos que fueron relevados por las organizaciones de la sociedad civil en su diagnóstico sobre el sistema de jubilación vigente y la identificación de sus fallas. Lo anterior se estructura en función de dos posturas identificables en la exposición de las organizaciones participantes de las audiencias.

Un primer grupo evalúa el sistema de capitalización individual afirmando que funciona y es beneficiosa para los/las adultos/as mayores. De hecho, estas organizaciones dicen que

quienes cotizan regularmente tienen buenas expectativas de obtener una buena pensión de retiro. (...). Respecto del resto, aquellos que no cotizan, que sólo lo hacen esporádicamente o que subcotizan, obviamente tienen una baja percepción de lo que el sistema les puede entregar (Instituto Libertad y Desarrollo, 2006; SOFOFA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 152)<sup>22</sup>.

Por otra parte, quienes no obtienen buenas pensiones dentro del sistema de capitalización individual se atribuye a “la falta de estímulos adecuados para que muchos independientes coticen y (...) en las rentas bajas que perciben los sectores de bajos ingresos que hacen más atractivo funcionar en la informalidad” (SOFOFA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 152).

Sin perjuicio de ello, dicen que

no debe perderse de vista que el sistema de ahorro con cuentas individuales, portátiles, bien protegidas de fraudes y errores, ha funcionado bien, pues: 1) ha ofrecido rentabilidades razonables; 2) no se ha perdido un solo peso; y 3) ha colaborado significativamente al crecimiento económico y al desarrollo del sistema financiero, como en ningún otro país emergente” (Universidad Católica de Chile, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 177).

Otros beneficios que el sistema de capitalización individual le ha otorgado a sus usuarios/as desde su implementación fueron: el aumento de la remuneración líquida (al disminuirse el porcentaje de cotización, en aras de una rentabilidad más alta que en el sistema de reparto), una mayor libertad de elección para los/las afiliados/as entre las AFP (por la amplitud del mercado de las administradoras) y pensiones potencialmente más altas (dado el principio de equivalencia, y la mejor rentabilidad de las pensiones en el mercado financiero) (ECONSULT, 2006; Instituto Libertad y Desarrollo, 2006; Ex. Ministro René Cortázar, 2006; CIEDESS, 2006; Asociación de AFP, 2006; CPC, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

En términos macroeconómicos, este grupo de organizaciones destaca las virtudes del sistema de capitalización individual en función de los beneficios que no sólo ha traído para las personas, sino también para al país. Así, plantean que el sistema ha tenido

un impacto positivo en el país, no sólo por ser más eficiente y auto sustentable que el antiguo sistema de reparto para garantizar pensiones en el mediano y largo plazo, sino también por constituir un pilar fundamental para el desarrollo económico del país” (Asociación de Bancos, 2006; Asociación Nacional De Agricultura, 2006, cit. en CAPRP: 539).

Algunos de los buenos resultados macroeconómicos que se derivan de la implementación del sistema de capitalización son: el impacto en el Ahorro, en la Inversión, en los mercados laborales y de capitales, todo lo cual ha repercutido en un mayor crecimiento económico (Asociación de Bancos, 2006; Asociación nacional de agricultura, 2006; ECONSULT, 2006; Instituto Libertad y Desarrollo, 2006; Ex. Ministro de Economía, René Cortázar, 2006; CIEDESS, 2006; BM, 2006; Asociación de AFP, 2006; SOFOFA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

---

<sup>22</sup> Para el caso de referencias bibliográficas de informes elaborados por las organizaciones que estén insertos en el informe final del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional, éste último documento será identificado por la sigla CAPRP.

Las fallas que se identifican en el sistema previsional son atribuidas a variables externas al sistema de capitalización individual:

los mayores problemas no parecen venir del sistema en sí mismo, sino del mercado del trabajo: el desempleo; la discriminación por género y edad; y la informalidad, entre otros, atentan contra la cotización regular de los trabajadores en el sistema de AFP. Otro problema está dado por la población que, estando en edad de trabajar, decide no hacerlo” (Fundación Futuro, 2006; FIAP, 2006; Instituto Libertad y Desarrollo, 2006; CIEDESS, 2006; CPC, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 215).

Para justificar lo anterior, se dice, por ejemplo, que las AFP no son las responsables de la baja cobertura previsional, esto es causa de la estructura del mercado laboral, por lo cual la solución sería promover el crecimiento económico, el empleo y su formalización; el sistema de AFP no paga bajas pensiones, ya que ésta depende de los ahorros del/la trabajador/a y en último término, el sistema no tiene la madurez suficiente para asegurar que las bajas pensiones son resultado de su mal funcionamiento; el gasto fiscal en pensiones no es mayor con este nuevo sistema, ya que el costo actual se explica por el período de transición en que está el sistema, por lo que éste irá disminuyendo a medida que se extingan las obligaciones de los/las afiliados/as al antiguo sistema. Muchos/as incluso resaltan como un elemento positivo del sistema el menor gasto fiscal que genera, siendo Chile “uno de los pocos países en el mundo en el que el costo fiscal de la seguridad social es decreciente en el tiempo” (ECONSULT, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 486). Por otra parte, resaltan el que el sistema de AFP no discrimina a las mujeres ni a los jóvenes, ya que ésta discriminación se da en el mercado laboral, es ahí donde deben estar las soluciones (CPC, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otra de las problemáticas identificadas por este grupo y que afecta el funcionamiento del sistema previsional es el envejecimiento la población (ECONSULT, 2006; Asociación de Administradores de Fondos Mutuos de Chile, 2006; BM, 2006, cit. en CAPRP, 2006b), a lo que se suma el aumento en la esperanza de vida y el decrecimiento de la tasa de fecundidad. Estos factores producirían que a pesar que Chile cuenta con una estructura de modelo de capitalización individual muy adecuada, el sistema no logra autosustentarse en el tiempo. La optimización del mismo requiere centrarnos en asegurar la competencia y la flexibilidad de éste, eliminando las arbitrariedades para así lograr impulsar el ahorro de largo plazo que vemos como la solución permanente. Siempre resguardando a las acciones impulsoras del ahorro, del exceso de protección en el pilar solidario (ECONSULT, 2006; Asociación de Administradores de Fondos Mutuos de Chile, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 446).

Luego de esto las organizaciones pertenecientes a las áreas de la sociedad mencionadas concluyen que frente a cualquier eventual cambio al sistema previsional, éste debe mantener la estructura básica del sistema de capitalización individual (Asociación Nacional de Bancos, 2006; Asociación Nacional De Agricultura, 2006; Instituto Libertad y Desarrollo, 2006; AACH, 2006; Patricio Arrau, 2006; Ex. Ministro del trabajo René Cortázar, 2006; Asociación de AFP, 2006; SOFOFA, 2006; Universidad Católica de Chile, 2006; CPC, 2006; Asociación de Fomento Fabril, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Es más, dentro de esta perspectiva se propone la necesidad de reformas parciales que ayuden a fortalecer el sistema de capitalización individual más que a transformarlo, es decir, “proponer mecanismos que potencien el sistema en su conjunto, sobre la base de los principios que lo sustentan e integrando los distintos programas e instituciones de seguridad social vigentes” (CIEDESS, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 304). Así, si bien se reconoce la necesidad de mejorar el sistema de capitalización individual, esto se plantea dentro de sus propias reglas de mercado. Se reitera que el sistema aún no ha madurado y no lo hará hasta aproximadamente el año 2020, por lo que es necesario tomar en consideración esta variable para llevar a cabo las reformas respectivas (Asociación de AFP, 2006; CPC, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Hay otro grupo de organizaciones de la sociedad civil que se distingue del anterior en la percepción general que se tiene sobre el sistema. Esta diferencia marca un quiebre significativo entre las fallas

que identifican ambos grupos y las propuestas que elaboran para subsanarlas, habiendo en muchos casos posturas irreconciliables entre sí.

La diferencia nuclear de este segundo grupo de organizaciones se observa en la respuesta a la pregunta ¿por qué es necesario reformar el sistema? Es necesario, no por cambios socioculturales, económicos, políticos y sociales que pueden tener consecuencias a futuro en el funcionamiento del sistema previsional, que fue la respuesta del Consejo, sino que es necesario reformarlo porque el riesgo de vulnerabilidad en la vejez y las problemáticas previsionales están vigentes hoy y el sistema de capitalización individual no ha sido capaz de resolverlos (FTC & FENATRAPECH, 2006; CONFUSAM, 2006; CONFENATS, 2006; CAT, 2006; ASEMUCH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Respecto de este punto afirman que “el sistema actual de previsión está colapsado, hay deficiencias en las coberturas, las pensiones son insuficientes, está generando indignancia a los trabajadores, tienen un costo excesivo para el Estado, solamente tiene el esfuerzo del trabajador” (ASEMUCH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b pág. 313).

Otra cuestión que relevan estas organizaciones y que las distingue de la participación de otras entidades, es la profundidad con que se toma el hecho que el sistema de capitalización individual haya sido impuesto en un régimen dictatorial, altamente represivo y sin derecho de la ciudadanía a expresar su descontento o desaprobación con el sistema. Esto ha generado que en la actualidad opere un sistema de jubilación que en sí mismo es ilegítimo (FENPRUSS, 2006; CONFUSAM, 2006; CONFENATS, 2006; Fundación Chile 21, 2006; CENDA, 2006; ANAMURI, 2006; CONSTRAMET, 2006; CUT, 2006; UNT, 2006; MUCECH, 2006, cit. en, CAPRP, 2006b). Por ejemplo, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) en el diagnóstico presentado al Consejo señala que

después de 25 años de vigencia del sistema previsional que se impuso a los trabajadores y a las trabajadoras de éste país, [es] un sistema que el movimiento sindical no ha legitimado; sino que por el contrario, lo rechazamos y mantenemos una definición de discrepancia en las normas de administración y beneficios que éste entrega (UNT, 2006, cit. en CAPRP, 2006: 269).

Para la Central Autónoma de Trabajadoras (CAT) también la instauración del sistema previsional en el contexto de la dictadura militar genera su rechazo absoluto en tanto fue impuesto de manera coercitiva. Pero además, incorpora un nuevo elemento en la discusión, a saber, que la implementación del sistema de capitalización individual fue impulsado por el BID, el Banco Mundial, y el FMI en el marco de la implementación de un modelo económico neoliberal en la región y cuyas recomendaciones de política económica para los países dependientes se sistematizaron en el Consenso de Washington (UNAP, 2006; CONFUSAM, 2006; Fundación Chile 21, 2006; CAT, 2006; Asociación de empleados por la reparación del daño previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Así, señalan que

este esquema adoptado (...) como condicionante a los paquetes crediticios de salvataje en momentos de crisis económica como la de 1982, significan la reducción del estado productor y benefactor mediante la privatización de la mayoría de las empresas públicas, definir un estado de carácter más bien subsidiario en aquellas materias de sensibilidad social (educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.) y asignándole un rol de facilitador de la actividad privada y del mercado como el gran regulador de la dinámica económica de nuestro país (Fundación Chile 21, 2006; Asociación de empleados por la reparación del daño previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 320).

De hecho, para salvar a los bancos de la quiebra en los 80 se utilizaron los fondos previsionales, préstamo que nunca fue devuelto a los/las trabajadores/as bajo las reglas crediticias de los bancos generales (UNAP, 2006). Sin embargo,

la consigna de que el mercado lo resuelve todo, que es capaz por sí solo de resolver todos los problemas, incluido los sociales, ha quedado en evidencia que no es así, mientras unos pocos se adueñan de las riquezas e ingresos del país, otros, la mayoría, se sumergen en la indefensión social (MUCECH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 388).

Varias de las organizaciones participantes de estas audiencias ponen en directa relación estos cambios en el modelo económico con la problemática de la previsión social, ya que la integración del país en una economía globalizada y de libre competencia, ha implicado una serie de decisiones que vulneran los derechos laborales de los/las trabajadores/as (como por ejemplo, la precarización laboral sostenida y en aumento, traducida en una flexibilización del mercado del empleo; aumento del trabajo con contratistas y subcontratistas, los contratos cortos o por faena, el trabajo como prestación de servicios a honorarios, el trabajo temporero y part time, el trabajo informal por cuenta propia, sobretodo para aquellos/aquellas cesantes mayores de 40 años, que tienen serias dificultades de inserción laboral), afectan su calidad de vida e introducen incertidumbre y temor al no ver cubiertos sus riesgos en esta nueva forma de concebir el desarrollo (FTC & FENATRAPECH, 2006; Fundación Chile 21, 2006; Asociación de empleados por la reparación del daño previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Esto es contradictorio con la egida de

una ortodoxia rayana en el fanatismo, [que proclama] (...) que la panacea para terminar con los males sociales es el crecimiento sostenido de nuestra economía, ya que esta mayor riqueza beneficiará a toda nuestra población. (...). [Sin embargo, si bien ha disminuido] la pobreza dura, se ha fomentado la terrible desigualdad en el ingreso –que tiene a nuestro país con el título de ser uno de los países del mundo con peor redistribución de la riqueza– y que ha afectado fuertemente a nuestra clase media, mediante la aplicación y mantención de impuestos altamente regresivos (ANEF, 2006; Asociación de empleados por la reparación del daño previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 320).

De este modo, se afirma que

se ha construido una gobernabilidad supeditada a los equilibrios macroeconómicos, focalizada en el comercio internacional y en la reducción creciente de la influencia estatal, que condiciona fuertemente al estado en el diseño e implementación de sus políticas públicas, protegiendo los intereses del capital por sobre los de la población chilena (CENDA, 2006; Asociación de Empleados por Fiscales, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 496).

En una sociedad donde priman los criterios económicos por sobre las necesidades de la población se produce una deshumanización del trabajo y las personas se transforman en un insumo más de la cadena productiva (Asociación de Empleados por Fiscales, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Por otro lado, estas organizaciones no vacilan en declarar que el sistema de capitalización individual es un sistema al servicio del sector privado y no de los/las trabajadores/as y, peor aún, en desmedro de ellos/ellas (FTC & FENATRAPECH, 2006; CONFENATS, 2006; CONSTRAMET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Así, por ejemplo, lo expresa el Programa de Economía del Trabajo (PET) diciendo que

los cambios, con la capitalización individual, de hace ya un cuarto de siglo no aseguran pensiones dignas para hoy ni para el futuro, pero constituyen el más sólido pilar del mercado de capitales en el país. Unos cuantos grupos económicos son los beneficiarios de casi dos tercios del flujo de ahorro forzoso impuesto a los trabajadores (...). Las AFP son bien retribuidas por sus servicios y han obtenido importantes ganancias aún en años de recesión (CONFENATS, 2006; CENDA, 2006; CAPRP, 2006b, cit. en CAPRP, 2006b: 39).

En este sentido, hay un sentir generalizado entre este grupo que declara que el sistema de capitalización individual ha beneficiado principalmente a las AFP y que más que un sistema previsional se ha constituido como un sistema de ahorro forzoso para proporcionar recursos financieros a las empresas privadas (CONFENATS, 2006; CUT, 2006; PET, 2006; Asociación de Empleados Fiscales, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Este beneficio para el mercado financiero y las AFP entra en contradicción con la situación de los/las pensionados/as, ya que el sistema opera en

tales condiciones que su producto son ínfimas pensiones, incompatibles con el justo derecho a una vejez digna y decente, (...) y los aportes previsionales sirvieron a los dueños de las AFP para incrementar de un modo inmoral sus grandes riquezas y privilegios (CONFENATS, 2006; Asociación de Empleados Fiscales, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 503).

En este sentido, la Asociación Nacional de Empleados Laboristas afirma que “mientras el reparto y la capitalización colectiva son técnicas financieras que permiten la solidaridad, la capitalización individual es un instrumento por definición no solidario y, por lo mismo, extraño a la seguridad social” (Asociación Nacional de Empleados Laboristas, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 521). La Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos (CONSTRAMET) en la misma línea expresa que

los trabajadores somos el pilar del actual sistema previsional, son nuestros fondos, somos los usuarios y los legítimos beneficiarios, en definitiva somos la esencia del sistema, sin embargo no tuvimos participación en su creación, no participamos en la administración, ni mucho menos en las cuantiosas utilidades que genera no sólo la administración de los fondos previsionales, sino de las empresas relacionadas, creadas para sacar provecho (CONSTRAMET & FITTIM, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 559).

Por ello, se aboga con urgencia a “poner fin a este negocio privado y llevar a cabo en Chile una reforma estructural que cumpla con los objetivos centrales de todo sistema previsional y que se inspire al menos en los principios de universalidad, suficiencia, equidad de género y solidaridad” (CUT, 2006, PET, 2006 cit. en CAPRP, 2006b: 192).

En cuanto a la descripción más detallada de las problemáticas del sistema previsional una diferencia importante con el otro grupo de organizaciones participantes de las audiencias, es el detalle del diagnóstico previsional que se hace de diversas ramas de actividad de los/las trabajadores/as independientes. A continuación se hace una breve síntesis de la situación previsional de trabajadores/as particulares enunciado por este grupo de organizaciones:

- *Temporeros/as del sector frutícola*: su situación previsional está empeorada tanto por ignorancia como por las transformaciones que han sufrido las formas tradicionales del trabajo. En efecto, su bajo nivel de cotización se debe, por una parte, a que para obtener un mayor sueldo líquido, le solicitan al o la empleador/a que les imponga sólo por el mínimo. Por otra parte, se debe a la precarización del trabajo, cada vez más flexibilizado o desprotegido, la subcontratación y el trabajo temporal o eventual, lo que ha hecho que los/las trabajadores/as de la fruta sólo trabajen algunos meses por año y que además no lo hagan en condiciones contractuales formales (Confederación del Comercio Detallista, 2006; Comité Sindical de Mujeres, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

- *Los/as taxistas*: con la reforma previsional de los 80 se les liberó de la obligación a cotizar, lo que en la actualidad los ha dejado fuera del sistema de jubilación e incluso del de Salud (Confederación Nacional de taxistas de Chile, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 384). Por otro lado, quienes cotizan como independientes, están en desventaja respecto de trabajadores/as dependientes, ya que con dicho pago no pueden acceder a beneficios por asignaciones familiares, salud, etc. (Confederación Nacional de taxis colectivos de Chile, 2006; Confederación Nacional de taxistas de Chile, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

- *La agricultura campesina e indígena*: la situación actual previsional de los/las campesinos/as e indígenas campesinos/as está mermada por los cambios a la estructura agraria que se realizaron en dictadura. En efecto, la modernización del agro implicó, por una parte, la persecución, ejecución y tortura de funcionarios/as, organizaciones y campesinos/as que impulsaban la reforma agraria. Además de ello, muchos/as fueron despojados/as de sus tierras, su fuente de trabajo, lo que a su vez los excluyó del derecho a la salud, la previsión, la educación, la vivienda, etc. Por otra parte, “la ‘modernización neoliberal’ del agro, ha dejado a su propia suerte a la agricultura campesina e indígena, [dejándola] competir con grandes empresas y centrales de abastecimiento monopólicas” (MUCECH, 2006, cit. en, Consejo Asesor Previsional para la Reforma Previsional, 2006b: 388). Así, cada vez más los/las productores/as campesinos/as van quedando rezagados e imposibilitados

de entrar en la competitividad económica, además de que reciben una proporción muy pequeña del producto que generan, manteniéndose la pobreza e indigencia en el sector. Más temprano que tarde esto termina por influir en los niveles de las pensiones para la vejez (MUCECH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

- *Pequeñas y medianas empresas*: su situación previsional desmejorada sería consecuencia tanto de la aplicación de leyes previsionales pensadas para las grandes empresas, como por la falta de una alternativa en el que sea funcional a las empresas de menor tamaño. Un ejemplo de ello es la imposibilidad de la empresa de

despedir a un trabajador si es que le adeuda sus cotizaciones previsionales. Si la pequeña empresa no paga sus cotizaciones, normalmente es porque no tiene liquidez para hacerlo, pero si esa falta de liquidez le impide despedir un trabajador que ya no genera renta y que solo provoca más pasivos, la situación se convierte en un círculo vicioso que suele terminar en la muerte de la empresa” (CONUPIA y CONAPYME, 2006, cit. CAPRP: 222).

Otra arista del diagnóstico es respecto de la reinversión de los fondos de pensiones, a lo cual han tenido acceso sólo las grandes empresas. Para estas organizaciones esto es un contrasentido, en tanto

la mayor parte de los fondos previsionales son aportados por trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas; sin embargo solo algunas grandes empresas tienen acceso a captar esos fondos previsionales. (...)¿Por qué no es posible crear sistemas que permitan que parte de los fondos previsionales sean invertidos en micro y pequeñas empresas dinámicas? Aparentemente quiénes diseñaron el sistema en aplicación, no pensaron en la equidad, ni en la igualdad de oportunidades (CONUPIA y CONAPYME, 2006, cit. CAPRP, 2006b: 223).

- *Funcionarios/as públicos/as y “daño previsional”*: el daño previsional refiere a los años de subcotización que sufrieron los/las funcionarios/as públicos/as cuando se cambiaron al sistema de capitalización individual, momento en el que comenzaron a cotizar por un tercio de sus remuneraciones, lo cual fue en detrimento de sus pensiones. Esta medida se mantuvo hasta el año 1988, periodo en el cual la disminución de la cotización tuvo una incidencia notable en la cuenta de capitalización individual, lo que sumado a la rentabilidad que hubieran tenido esos fondos, la situación se hace aun peor. Por su parte, se explica la paupérrima situación comparando las tasas de reemplazo entre los/las funcionarios/as que se quedaron en el régimen de reparto y aquellos/aquellas que se cambiaron al sistema de capitalización individual (Asociación de empleados públicos por la reparación previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b), donde la gente que permaneció en el sistema antiguo, obtiene una tasa de reemplazo promedio del orden del 85% y, en cambio, los/las pertenecientes al nuevo sistema obtienen una tasa de reemplazo del orden de un tercio de la renta en actividad y en el mejor de los casos a un 50%. Por último, algunas organizaciones de funcionarios/as públicos/as explican que el bono de reconocimiento que venía a revertir esta situación, en muchos casos fue mal calculado (Asociación de Empleados Fiscales, 2006; Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales, 2006; ASEMUCH, 2006; Comité Sindical de Mujeres, 2006; Asociación de empleados públicos por la reparación del daño previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

- *Protección previsional de las personas con discapacidad psiquiátrica*: La fundación CORDES señala que este grupo de la sociedad está excluido del sistema previsional, por una parte, porque el porcentaje de ocupación de este sector es muy bajo (27%) debido a la falta de programas de inserción laboral propiciados por el estado y a los bajos niveles educacionales a los que éstos/as llegan. Por otra parte, los/las que acceden lo hacen con remuneraciones muy bajas y pocos/as alcanzan el salario mínimo, por lo que quedan eximidos/as de la cotización. En cuanto al sistema de pensiones asistenciales éste no tiene carácter jubilatorio ni tampoco duración indefinida, a lo cual se suma el bajísimo monto de la pensión (US\$67 aproximadamente).

- *Mujeres rurales indígenas*: la situación previsional de este grupo de mujeres estaría dada porque han sido convertidas en mano de obra barata, desprotegida, migrante y explotada en extremo. Son miles las mujeres que ya portan con el estigma de ser trabajadoras desechables, con graves problemas en su salud física y mental, afectadas en sus los lazos familiares y comunitarios, impedidas de contar con una atención en salud o con pensión digna después de tres décadas de trabajo (ANAMURI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 54). De este modo, la situación previsional de las mujeres rurales es bastante desalentadora, tomando en consideración tanto la falta de cotizaciones como el envejecimiento prematuro que éstas acarrearán por las condiciones de trabajo del campo (rayos ultravioletas y agroquímicos). Por otro lado, la ANAMURI, expone la contradicción que se da entre un sector de grandes utilidades y los bajos salarios de quienes trabajan para éste. En efecto, mencionan que “el éxito económico del sector agroexportador en el país, contrasta con la precaria situación laboral de las asalariadas agrícolas, específicamente en relación a la desprotección contractual que caracteriza las relaciones laborales en el sector” (ANAMURI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 56).
- *Trabajadores/as de ferias libres*: dentro de este grupo, el 90% no tiene previsión y los/las que la tienen la obtuvieron cotizando por el sueldo mínimo. La causa, según la organización, es la ausencia de una cultura previsional, agravada por el nulo atractivo que el sistema actual tiene para un trabajador independiente con un promedio de 40 años, ya que el sistema de ahorro individual no garantiza una pensión satisfactoria, situación que se agudiza en los casos de mayor edad. (...). Otro factor lo constituye el desprestigio que tienen las AFP por sus elevadas comisiones y la sensación de que alguien se está quedando con su plata más aún cuando por lo exiguo que es el capital con que se trabaja, el fondo acumulado por pequeño que sea rápidamente lo superará creando la impresión que él le sacaría mejor rendimiento (ASOF-AG, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 125).
- *Trabajadores/as artesanales*: para este grupo es necesario considerar en las reformas previsionales ciertas particularidades de su desarrollo laboral para que éstas los/las beneficien, como son, “la temporalidad, las restricciones institucionales, la disponibilidad de los recursos, los fenómenos climáticos y la variabilidad de los mercados” (CONAPACH, 2006: 126 cit. en CAPRP, 2006b). Dentro de este grupo los/las pescadores/as artesanales tienen sus propias características socioeconómicas y culturales: la organización del trabajo y la distribución del ingreso está sustentado en los principios de solidaridad frente a las incertidumbres y riesgos asociados a la actividad pesquera. Otra particularidad es la estacionalidad dada no sólo por los fenómenos climáticos, sino por la presencia de los recursos y las condiciones del mercado. Respecto de las problemáticas que los/las aquejan, mencionan como ejemplo las restricciones institucionales en el caso de los y las buzos, donde es el estado el que determina la temporalidad de su trabajo y no las características de éste. Por otra parte, reclaman que se agregue a la categoría de “pescador artesanales” el trabajo de las mujeres encarnadoras, las recolectoras de orilla y las mariscadoras.
- *Los actores y las actrices*: los/las integrantes del gremio actoral mencionan que apenas un 10% cotiza en alguna AFP y solo el 2% lo hace regularmente. La mayoría de los actores y las actrices carece de toda protección y demasiados/as mueren en condiciones de indigencia (SIDARTE, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 127). Ello se debería principalmente a las características del ámbito laboral de los/las artistas, marcado por la independencia, lo esporádico, lo cíclico y lo informal. También se postula que la mayoría carece de relación laboral, pues los/las empleadores/as, dadas las características del rubro, favorecerían las relaciones civiles que “eviten recargas administrativas y sustraigan del conocimiento de la justicia laboral los temas atinentes a horas extras, seguros, pensiones, imposiciones y otras” (SIDARTE, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 127).
- *Profesionales universitarios/as de la salud*: se identifica como una de las problemáticas previsionales que los/las afectan la subcotización relacionado con el cumplimiento de horas extras, por la demanda de la población, que no son imponibles.

En base a estos puntos identificados en el informe del diagnóstico del Consejo es que éste elaboró la propuesta de reforma previsional que otorgó a la presidenta y que se pasará a relatar en el acápite siguiente.

c. La propuesta de reforma del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional

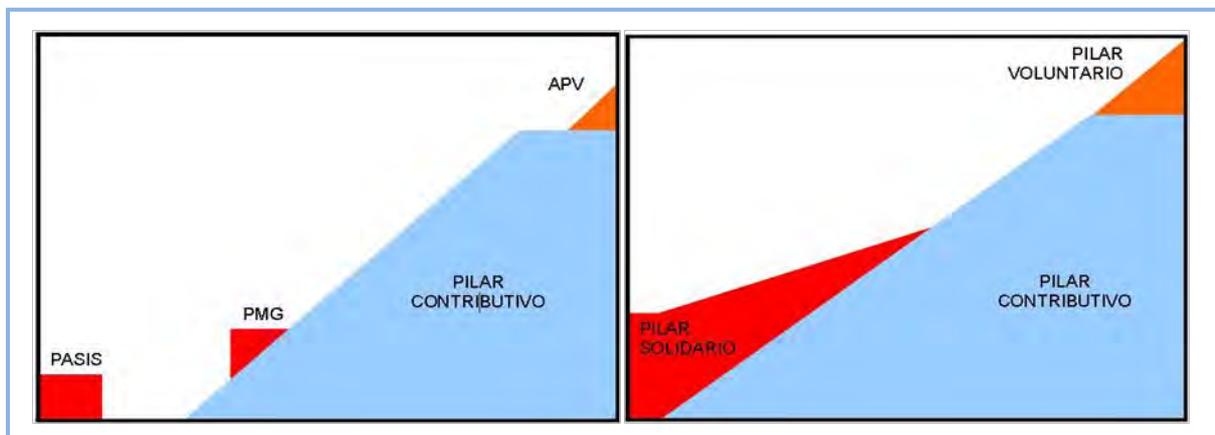
En base a lo constatado por el Consejo sobre las fallas del sistema de jubilación vigente en el informe de diagnóstico antes descrito, éste le presentó a la presidenta una serie de propuestas de reforma para el sistema de pensiones, organizadas en base a las temáticas sobre las cuales el gobierno le había solicitado que se pronunciara. A continuación se describen las principales propuestas del Consejo:

i. *Reestructuración del sistema de pensiones y nuevo pilar solidario*

El Consejo propone una reestructuración del sistema previsional vigente que permita pasar desde un sistema previsional desbalanceado, que ha puesto demasiadas responsabilidades en el sistema de capitalización individual, a un sistema equilibrado, estructurado en base a tres pilares integrados: el pilar solidario, el pilar contributivo y el pilar voluntario (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 183).

Como se puede observar en el Esquema 1, en este nuevo esquema el pilar solidario, que entra en reemplazo del pilar no contributivo asistencial del sistema vigente, amplía su capacidad subsidiaria para los/las afiliados/as con baja o ninguna pensión autofinanciada, la que se reduce gradualmente hasta la pensión máxima determinada de \$200.000 pesos chilenos. Dentro de esta reestructuración del sistema de pensiones, el Consejo hace un fuerte énfasis en este “nuevo pilar”, el cual reemplazará gradualmente las actuales prestaciones de pensión mínima garantizada y pensión asistencial del sistema vigente y garantizará “una pensión básica a todos los adultos mayores de los primeros tres quintiles de ingreso que no logren acumular recursos en el pilar contributivo” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 104.) Lo más relevante de esta propuesta es que el requisito para acceder al pilar solidario ya no será un número determinado de cotizaciones o un nivel socioeconómico predefinido, sino que el acceso es universal para hombres y mujeres que cumplan los requisitos de insuficiencia económica y residencia –es decir, para todos/as aquellos/aquellas que no alcancen la pensión mínima, ya sea porque nunca cotizaron, o porque sus ahorros previsionales no fueron suficientes para alcanzar dicho monto.

*Esquema SEQ Esquema \ \* ARABIC 1: Reestructuración del sistema de pensiones– propuesta Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*



Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional (2006b). El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile (Vol. II). Chile.

En el caso específico del pilar contributivo, para fortalecerlo se proponen “medidas orientadas específicamente a elevar las densidades de cotización y la rentabilidad de los fondos de pensiones, permitiendo con ello su crecimiento” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a). Por otra parte, se sugieren, para resolver los problemas de demanda de jubilación anticipada para trabajadores/as que han quedado cesantes y que para el mercado laboral ya no tienen una edad “adecuada” para ser recontratados/as, medidas que faciliten el acceso a las rentas vitalicias anticipadas y el retiro programado y apoyo a los/las trabajadores/as mayores que cubra tanto el período previo como posterior a la jubilación, incluyendo una flexibilización de las jornadas de trabajo, la focalización de programas de capacitación, intermediación y reconversión laboral y el desarrollo de una campaña de valoración del/la trabajador/a mayor (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

Las medidas propuestas para ampliar el pilar voluntario tienen como objetivo incentivar a las personas a generar un ahorro extra para la jubilación (ahorro previsional voluntario o APV). En este sentido, se propone ampliar los beneficios tributarios que tiene para los/las trabajadores/as dependientes el APV y extenderlos a los/las trabajadores/as independientes, así como incorporar al empleador en la creación de la cuenta de ahorro voluntario a través de la creación del ahorro previsional voluntario colectivo o APVC (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a). Los dos mecanismos, además, con incentivos tributarios para que los/las trabajadores/as independientes se inscriban en las AFP y efectivamente hagan las cotizaciones mensuales correspondientes.

#### *ii. Educación y difusión para los participantes del sistema*

Dado los bajos niveles de conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el funcionamiento del sistema vigente, el Consejo propuso algunas medidas para promover la educación y difusión del sistema de pensiones en diferentes instancias (educación secundaria, instancias estatales de participación de trabajadores/as) y para diferentes edades. Entre ellas se cuentan la creación de un fondo específico para la educación previsional y de un sistema de acreditación para la formación de asesores previsionales que garantice un apoyo profesional e independiente a las decisiones de los afiliados.

#### *iii. Institucionalidad*

La institucionalidad refiere a las medidas propuestas por el Consejo para promover la centralización de las operaciones del sistema previsional, particularizar su regulación a partir de instituciones reguladoras específicas e incluir a los/las trabajadores/as en el monitoreo del Sistema. En esta línea, las tres medidas centrales son:

- Unificar en una institución pública la regulación de los tres pilares del sistema previsional civil.
- Dividir la Superintendencia de Pensiones en intendencias especializadas para cada uno de los pilares del sistema previsional y dotarla de un marco institucional que garantice su profesionalismo y autonomía.
- Crear un comité de usuarios del sistema, en el que estén representados/as los/las trabajadores/as, los/las pensionados/as y los administradores del sistema, con el objetivo de expresar la opinión de los actores y las actrices del sistema previsional sobre su funcionamiento, monitorear el cumplimiento de las metas de la reforma y orientar las estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los/las afiliados/as.

#### *iv. Cobertura del sistema previsional para los/las trabajadores/as independientes*

Para aumentar la cobertura previsional de los/las trabajadores/as independientes el Consejo propone, por una parte, incentivar a los/las independientes con beneficios tributarios, facilitación de

pago de las cuotas para el ahorro en los fondos de pensión e inclusión a los beneficios previsionales de los/las que están excluidos/as en comparación con los/las trabajadores/as dependientes, aun cuando realizaban las mismas cotizaciones (asignaciones familiares, seguro accidentes laborales, etc.). Por otra parte, se propone un mecanismo para instaurar gradualmente el ahorro previsional obligatorio para este grupo de trabajadores/as.

*v. Reducción de las lagunas previsionales*

Para evitar los espacios de tiempo que el o la trabajador/a no cotiza el Consejo propuso diversas medidas que previnieran el cese del pago en caso de cesantía o desempleo. Estas medidas apuntan a incluir en los seguros de cesantía o en los subsidios pro-empleo del estado el pago de cotizaciones.

*vi. Disminuir la morosidad previsional*

Para disminuir los casos en que el/la empleador/a no efectúa el pago de las cotizaciones al/a trabajador/a el Consejo sugiere mantener la posibilidad del/la empleador/a de declarar cotizaciones y no pagarlas, pero propone acelerar los procesos de cobranza, ampliar las personas (no se especifica cuáles) que pueden denunciar el cese de pago de funcionarios/as públicos/as y obligar a las AFP a entregar información de los/las empleadores/as que incurran en el no pago.

*vii. Igualar las condiciones de pago de cotizaciones para trabajadores/as de casa particular*

La propuesta del Consejo relativa a los/las trabajadores/as de casa particular en lo que refiere a la renta imponible consiste en eliminar la distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para este grupo de trabajadores/as e igualarla a la del resto.

*viii. Reparar el daño previsional*

La propuesta del Consejo para reparar el daño previsional pone al estado, en tanto empleador, como responsable de dar solución a la causa del problema, es decir, a la subcotización entre 1981 y 1993, pero no como responsable de sus manifestaciones, por ejemplo, que los/las funcionarios/as públicos que se jubilan por el sistema de reparto obtengan mayores montos en sus pensiones que aquellos/aquellas que lo hacen por el sistema de capitalización individual. En este sentido, la propuesta es retroactiva y apunta a que el o la empleador/a pueda realizar el pago de cotizaciones no efectuadas y que el estado subsidie todo o parte de la rentabilidad perdida. Así mismo, se propone disminuir los requisitos de acceso al bono reparatorio existente.

*ix. Medidas para lograr la equidad de género dentro del sistema*

Las propuestas sobre equidad de género del Consejo están avocadas a la mujer madre trabajadora o a la mujer madre ama de casa que nunca ha cotizado. En ambos casos se propone una bonificación estatal previsional devengada de cada hijo/a nacido/a vivo/a, cuyo único requisito es socioeconómico, sin contar la historia de cotizaciones previsionales.

Por otro lado, se sugieren medidas para resolver algunas problemáticas de género al interior del sistema previsional, tales como, el acceso del hombre a la pensión de sobrevivencia de la mujer, la igualación de la edad entre hombres y mujeres para el acceso a beneficios previsionales y el ajuste del monto de la pensión de sobrevivencia al que recibía el o la cónyuge fallecido/a.

*x. Aumentar la competencia en la industria de AFP*

Las propuestas de la comisión dirigidas a mejorar la competencia y organización de la industria de las AFP tienen como objetivo aumentar la rentabilidad de los ahorros previsionales y, por ende, el monto de la pensión futura. Para ello se sugieren medidas para que el o la cotizante realice su elección de AFP bajo parámetros de racionalidad económica, facilitándole el reconocimiento de administradoras que operan con menores costos y mayores utilidades. Esto generaría competencia entre las AFP por acaparar nuevos/as afiliados/as, ofreciendo mejores oportunidades para la inversión de los ahorros de pensión de los/las trabajadores/as.

Otra medida propuesta para aumentar la competencia entre la AFP es la disminución de las barreras de entrada de nuevos actores al mercado. Junto con ello, se propone evaluar la participación de filiales de instituciones financieras y entidades públicas en la administración de fondos previsionales.

Por el lado del mercado de las AFP, se sugiere la separación de funciones de administración de las de inversión dentro de las administradoras, el reforzamiento de normas que prevengan los conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización de los productos y que prohíban las ventas atadas y conjuntas.

#### *xi. Disminuir los costos de administración que cobran las AFP a sus afiliados/as*

Para disminuir los costos de administración que cobran las administradoras a los/las trabajadores/as, el Consejo sugiere potenciar la movilidad de la demanda de los/las afiliados/as, de tal modo que las AFP se vean obligadas a disminuir sus costos para atraer a más cotizantes. Algunas de ellas son la facilitación de traspaso del cotizante a otra AFP a través de internet, descuentos sobre las comisiones por permanencia en una administradora y obligación de permanecer afiliado/a a una administradora por un mínimo de tiempo antes de cambiarse a otra.

Otra medida en esta línea es la licitación pública de la incorporación automática de los/las nuevos/as afiliados/as al sistema de pensiones a la administradora que ofrezca la menor comisión por gastos de administración, la cual se adjudicaría dicho derecho por una cantidad de años determinada.

#### *xii. Potenciar la inversión, el riesgo y la rentabilidad*

Las propuestas de la comisión para el mejoramiento de las operaciones de inversión de las AFP, para así aumentar la rentabilidad de los fondos previsionales y, por ende, el monto de las jubilaciones, tienen como fin el establecimiento de una estructura que facilite a las administradoras la elección de instrumentos de inversión y amplíe los límites de la misma.

Dicha estructura debe ir acompañada de normas que regulen la facilitación de la inversión por parte de las AFP y garanticen la rentabilidad de dichas operaciones. Entre ellas se cuentan, la creación de un consejo técnico de inversiones que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, la obligación de las AFP a establecer políticas de inversión explícitas para los fondos de pensiones que gestionan y a constituir comités de inversiones en sus directorios, responsables del cumplimiento de dichas políticas, y el que la Superintendencia de AFP desarrolle alternativas de métricas de riesgo apropiadas para fondos de pensiones, para monitorear regularmente los niveles de riesgo y facilitar una eventual migración del modelo de regulación a uno de supervisión basada en riesgo.

#### *xii. Disciplina financiera, costos fiscales y financiamiento*

Para que el sistema previsional se sostenga en el tiempo en términos financieros, con costos fiscales razonables y con garantía de financiamiento a largo plazo, el Consejo propone el diseño de un régimen presupuestario para el fondo solidario que dé cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional. En éste deben evaluarse periódicamente la relación entre los cambios de variables demográficas y financieras y el comportamiento de los afiliados sobre las

tasas de reemplazo y los compromisos fiscales. Por otra parte, el estado debe concentrar los recursos públicos en los sectores que requieren de un mayor apoyo solidario, para así no excederse en los costos.

En cuanto al financiamiento del nuevo pilar solidario, éste estará contenido por recursos fiscales.

#### d. Las propuestas de reforma de las organizaciones de la sociedad civil

En función de la propuesta del Consejo antes presentada se pasará a describir cuales fueron las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para efectuar reformas al sistema de pensiones. Esta descripción se estructura en base a las similitudes y exclusiones de estas sugerencias con el programa de transformaciones propuestas por el Consejo.

##### *i. Nuevo pilar solidario*

Respecto de la propuesta para el nuevo pilar solidario del Consejo, hay bastante coincidencia con las sugerencias de las organizaciones que tocan este punto en el tema de las nuevas condiciones de acceso a la pensión solidaria, siendo el punto de quiebre el monto de la pensión. Estos montos divergentes fueron el equivalente o mayor a un salario mínimo (\$127.000 pesos chilenos) o superior al propuesto por la comisión (CUT, 2006; CENDA, 2006; CONFUSAM, 2006; UNT, 2006; Comité sindical de mujeres, 2006; CONADECUS, 2006; ANEF, 2006; CONSTRAMET, 2006; CUPENCHI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Por otra parte, a diferencia del Consejo, otras organizaciones propusieron no eliminar el requisito del número de cotizaciones sino que disminuirlo (CUT, 2006; CONFUSAM, 2006; SOFOFA, 2006; CEPAL, 2006; CPC, 2006; CEP, 2006; CAT, 2006; ASOEX, 2006; CONSTRAMET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

También es un punto de disenso el financiamiento del pilar solidario, pero esto se analizará en un apartado específico a este respecto.

##### *ii. Pilar voluntario*

Hubo coincidencia entre las propuestas de las organizaciones y las del Consejo respecto de extender los beneficios del ahorro previsional voluntario a los/las trabajadores/as independientes y permitir el desarrollo de planes de ahorro previsional voluntario con aportes del o la empleador/a.

El Consejo no incorporó sugerencias sobre la equidad de condiciones para acceder al Ahorro Previsional Voluntario, como por ejemplo, la generación de mecanismos de promoción de este tipo de ahorro en trabajadores/as de rentas medias y bajas (CPC, 2006; Ex Ministro del trabajo René Cortázar, 2006; Asociación de fondos mutuos de Chile, 2006; Asociación de AFP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Tampoco se consideró la eliminación de los beneficios tributarios del Ahorro Previsional Voluntario, al que sólo tiene acceso el sector de mayores ingresos, lo que constituye un subsidio estatal paradójico (Asociación nacional de abogados laboristas, 2006; Coordinadora de organizaciones nacionales del campo, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Tampoco se dio cabida a la posibilidad de planes grupales, cuentas individuales y portabilidad de la cuenta (Principal International, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Sobre la sanción económica al retirar el saldo del Ahorro Previsional Voluntario antes de la edad de jubilación, el Consejo no incorporó la sugerencia de eliminar este impuesto único sólo en casos extraordinarios, como por ejemplo, enfermedades catastróficas, educación y compra de la primera vivienda (AACH, 2006; Asociación de fondos mutuos de Chile, 2006; Principal International, 2006; FIAFP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

### *iii. Pensiones en el pilar contributivo*

Respecto del pilar contributivo el Consejo dio sugerencias en torno a lo que son las rentas vitalicias anticipadas y el retiro programado. Las propuestas no incorporadas en la reforma del Consejo son variantes de ésta y tienen que ver con licitaciones para las rentas vitalicias, créditos para completar el capital necesario para la jubilación anticipada, establecimiento de un tránsito obligado desde la modalidad de retiro programado hacia la de renta vitalicia (FTC & FENATRAPECH, 2006; CIEDESS, 2006, cit. en CAPRP, 2006b), el monto de la jubilación y sus períodos de reajuste (CONADECUS, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Una de las organizaciones, propuso que las rentas vitalicias solo sean aceptables para los casos de invalidez o incapacidad (CONADECUS, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

### *iv. Educación y difusión para los participantes del sistema*

El Consejo impulsó algunas medidas para promover la educación y difusión del sistema de jubilación en la población, así como la facilitación a través de consejeros/as previsionales de la comunicación y entrega de información transparente a los/las cotizantes.

Respecto de esto mismo, una sugerencia no incorporada por el Consejo fue la facilitación de la comunicación en la información que formalmente entregan las AFP a través de “cartolas de cuenta de ahorro previsional”, para que éstas sean fáciles de entender y para que la población pueda ver su situación previsional. Para ello, deberían especificarse claramente: el nombre del/la empleador/a que enteró –o declaró– la correspondiente cotización, el número de cotizaciones realizadas por el/la trabajador/a desde que se incorporó al sistema de pensiones y cuántas le faltan para completar el requisito establecido para acceder al beneficio de garantía estatal, enfatizar las condiciones básicas relacionadas con la regularidad con que se deben practicar los aportes para acceder a los distintos beneficios, en el caso de la proyección de pensión de la mujer, la cartola debería indicar la proyección esperada según edad actual y saldo en la cuenta, suponiendo la edad legal de pensión a los 60 años, e incorporando una segunda proyección que indique el monto esperado de pensión si el retiro se produce a los 65 años (CIEDESS, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

### *v. Institucionalidad*

La propuesta de la centralización de las operaciones del sistema previsional y su regulación hecha por el Consejo, se diferenció de la de algunas organizaciones en ciertas especificaciones respecto a cómo debía ser la centralización y administración de los pilares del sistema, pero que coinciden en que se debe ordenar su institucionalización.

Entre éstas últimas se cuentan las que querían otorgarle un rol más activo al estado y los/las trabajadores/as en la administración del sistema, como por ejemplo, que sea el Instituto de Normalización Previsional (INP) el organismo estatal que no solo regule sino que también concentre la administración de todo el sistema: recaudación de fondos previsionales del pilar solidario y privado, pago de beneficios del sistema tanto del pilar universal como del pilar privado, administración de los fondos de desahucio, el de cesantía y el de asignación familiar. Para el cumplimiento de estas funciones, el estado deberá asegurar al INP una infraestructura adecuada a una atención con un alto estándar de calidad a sus imponentes, en justa reparación por el despojo en dictadura a las cajas de previsión de sus bienes raíces, edificios corporativos y de inversión (CUT, 2006; ANEF, 2006; Fundación Chile 21, 2006; CONFENATS, 2006; Empleados públicos por el reparo al daño previsional, 2006; Comité Sindical de mujeres, 2006; CONADECUS, 2006; Asociación nacional de abogados laboristas, 2006; BID, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

### *vi. Trabajadores/as independientes*

En términos generales no hay tensiones respecto de este punto entre las propuestas de las organizaciones y la del Consejo. En efecto, si bien hay detractores de la obligación a cotizar de los/las independientes, hay quienes están a favor de fortalecer mecanismos que los incentive a afiliarse al pilar previsional voluntario (PET, 2006; Ex Superintendente de pensiones, 2006; SOFOFA, 2006; Fundación Chile 21, 2006; CONFUSAM, 2006; CONAPACH, 2006; SIFUP, 2006; FTC & FENATRAPECH, 2006; Asociación de AFP, 2006; BM, 2006; UNT, 2006; CAT, 2006; Corporación de investigación, estudios y desarrollo de la seguridad social, 2006; Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2006; OIT, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Además se propuso que el cobro de las cotizaciones fuera por medio de mecanismos de omisión (Ex Superintendente de AFP, 2006; Asociación de AFP, 2006; BM, 2006; Ex Ministro del Trabajo René Cortázar y Ricardo Solari, 2006; ECONSULT, 2006, cit. en CAPRP, 2006b), que su incentivo fuera la entrega de puntos para acceder a un subsidio habitacional (CEPAL, 2006; CAT, 2006, cit. en CAPRP, 2006b) y otorgar liquidez de los ahorros en casos específicos, como educación, salud, vivienda, etc. (AACH, 2006; FIAP, 2006; Principal International, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Por otra parte, no se incluyen propuestas que particularizan la situación de los/las trabajadores/as independientes según el rubro y tipo de trabajo realizado. Entre éstos se señalan la situación de los/las temporeros/as, de los/las trabajadores/as de menores ingresos y la agricultura familiar campesina e indígena (CUT, 2006; ANAMURI, 2006; Asociación de AFP, 2006; Asociación Nacional de Abogados Laboristas, 2006; SOFOFA, 2006; CEPAL, 2006; CPC, 2006; Colegio de Corredores de Seguros de Chile, 2006; Asociación de corredores de rentas vitalicias, 2006; MUCECH, 2006; SNA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Otra propuesta excluida del informe es la de las organizaciones que afirman que el problema de los/las independientes está en las nuevas formas que ha adquirido el mercado laboral, por lo que ahí también deben centrarse las reformas (PET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

#### *vii. Lagunas previsionales*

Para evitar las lagunas previsionales, algunas sugerencias que no fueron incorporadas en la propuesta de reforma del Consejo fueron: a) posibilidad de cotizar un mayor porcentaje cuando nuevamente se tuviera un trabajo formal, para así recuperar los meses no cotizados (SOFOFA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); b) incluir la responsabilidad del/la empleador/a mediante un mecanismo de *matching fund* entre trabajador/a y empleador/a para generar una reserva en la cuenta individual que se utilice en caso de cesantía para el pago de cotizaciones (de no ser usado, se tendría que trasladar a la cuenta de ahorro previsional) (SOFOFA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); c) utilizar parte de las utilidades de las AFP para el pago de cotizaciones en cesantía, que luego de encontrar trabajo serían descontadas mensualmente del salario del/la trabajador/a (Asociación de corredores de rentas vitalicias, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); d) posibilitar el pago de cotizaciones en cesantía por medio de un préstamo que tenga un interés igual al de los bonos del Banco Central (CONADECUS, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); e) generar incentivos tributarios para completar las lagunas previsionales por desempleo (Asociación de fondos mutuos de Chile, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); f) crear cuentas de ahorro previsional familiares para los matrimonios, ya que al cotizar ambos conyugues habría menos lagunas y más fondos (SNA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

#### *viii. Morosidad previsional*

Para evitar la morosidad previsional el Consejo no incluyó en su propuesta la prohibición de poder declarar y no pagar las cotizaciones (FTC & FENATRAPECH, 2006; Agrupación nacional de trabajadores de universidades estatales, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Por otro parte, si bien el Consejo sugirió medidas para aumentar la visibilización y denuncia de los/las empleadores/as morosos/as, dentro de éstas no incluyó: a) suspensión de los subsidios estatales a la mano de obra y otros, b) retención de la devolución de impuestos y con ésta pagar las

deudas previsionales, c) crear un DICOM de empresarios/as con mora previsional, d) doblar las multas que aplica la inspección del trabajo por el no pago de éstas, pero éstas no deberían ir a beneficio fiscal sino que directamente a un fondo solidario y e) elevar a categoría de delito previsional el no pago de las imposiciones retenidas (UNT, 2006; SINTRACAP, 2006; MUCECH, 2006; CONSTRAMET, 2006; ANEF, 2006; Asociación Nacional de abogados laboristas, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otro tipo de propuestas para este ámbito excluidas de la reforma elaborado por el Consejo están relacionadas con la situación particular de las medianas y pequeñas empresas y el no pago de cotizaciones, donde se propone crear un Fondo de inversiones especial desde el Banco central o del Ministerio de hacienda, cuyo objetivo sería generar una deuda subordinada para el pago de las cotizaciones declaradas y no pagadas (CAT, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). No se incluyó en las recomendaciones del Consejo la obligación de las empresas mandantes a pagar las cotizaciones previsionales en el caso de que las empresas contratistas no lo hagan (Fundación Chile 21, 2006; FTC & FENATRAPECH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Tampoco se incluyó el que los/las trabajadores/as, o las organizaciones sindicales o gremiales a la que pertenecen, demanden a los/las empleadores/as por el no pago de cotizaciones, obligándose además al pago de los costos judiciales y la rentabilidad de los fondos (ASEMUCH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Fue omitida la creación de un organismo encargado exclusivamente de las cobranzas prejudiciales, judiciales y su canalización a los juzgados respectivos (Confederación de sindicatos de trabajadores de AFP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

#### *ix. Trabajadores/as de casa particular*

La propuesta del Consejo relativa a los/las trabajadores/as de casa particular en lo que refiere a la renta imponible, coincide con la propuesta del Sindicato interempresa de trabajadores de casa particular de la Región Metropolitana (SINTRACAP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

#### *x. Daño previsional*

La propuesta del Consejo para reparar el daño previsional pone al Estado, en tanto empleador, como responsable de dar solución a la causa del problema, pero no como responsable de sus manifestaciones. Este es el punto bisagra de la incorporación de propuestas de las organizaciones en la reforma planteada por el Consejo.

De este modo, quedan fuera propuestas en que se le da al estado la responsabilidad de resolver la diferencia entre el monto de pensión de los/las profesionales que actualmente jubilan por el INP y los/las que jubilan por AFP (FENPRUSS, 2006; ANEF, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Otro mecanismo propuesto es permitir la desafiliación al sistema de capitalización individual, para que quienes sufrieron el daño puedan jubilar por las normas de sus cajas. Se pide además que ambos beneficios sean retroactivos para quienes ya jubilaron o fallecieron por medio del sistema privado de pensiones (ANEF, 2006; Asociación de empleados públicos por reparación al daño previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Para financiar estas propuestas, algunas organizaciones plantearon la creación de un Fondo Solidario Transitorio de Reparación (FOSTRAR), administrado por el INP, con los recursos de las cuentas individuales, bonos de reconocimiento y rentabilidad de las inversiones en renta fija (ANEF, 2006; CONFUSAM, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otras propuestas no incluidas fueron: la reincorporación de los años de servicio como requisito para jubilar, aumentar el monto bono de reconocimiento, que el daño previsional se canalice por medio del pilar solidario, y extender el daño previsional a los/las trabajadores/as del sector privado, los cuales también han sido perjudicados/as por la imposición del nuevo sistema (Coordinadora de organizaciones nacionales del campo, 2006; Asociación de empleados públicos por reparación al daño previsional, 2006; CENDA, 2006; ANTUE, 2006; ANEF, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

*xi. Equidad de género*

Si bien respecto de las cuestiones de equidad de género hay bastante coincidencia entre lo propuesto por el Consejo y lo propuesto por las organizaciones que se refirieron a este tema, quedaron fuera recomendaciones para la mujer trabajadora sin hijos/as y/o sin pareja, como fueron por ejemplo: a) estimular con subsidios focalizados la permanencia de las mujeres en el trabajo, más allá de los 60 años y así mejorar sus jubilaciones (Fundación Chile 21, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); b) otorgar un bono especial para las que se jubilen a los 60 años de manera tal de aumentar su pensión futura (CONFUSAM, 2006; FTC & FENATRAPECH, 2006; Colegio de corredores de seguros de Chile, 2006; Asociación de corredores de rentas vitalicias, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); c) reemplazar el requisito de edad por años de servicio para poder jubilarse (CONFUSAM, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); d) disminuir el número de cotizaciones requeridas (CEM, 2006 cit. en CAPRP, 2006b); e) no igualar la edad de jubilar de la mujer a la del hombre (ANAMURI, 2006; CONFUSAM, 2006; ASEMUCH, 2006; Asociación nacional de abogados laboristas, 2006; CUPENCHI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b) o, de hacerse, el estado debiese complementar esos cinco años, a lo menos con un valor de previsión equivalente al sueldo mínimo vigente al momento de jubilar<sup>23</sup> (ASEMUCH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

En el caso particular de las mujeres temporeras no fueron incorporadas por la comisión medidas específicas, dejando fuera: a) la creación de un fondo de reparación para dar una pensión digna y no asistencial a las mujeres que se incorporan en la época de bonanza agroexportadora y que no recibieron los beneficios de dichas ganancias y que además no les realizaron sus imposiciones; b) adelantar la edad de jubilación a los 50 años a las temporeras por el desgaste físico y deterioro de la salud que implica trabajar en las plantaciones (esta también es una demanda de las trabajadoras de casa particular) (ANAMURI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

*xii. Competencia y organización de la industria de AFP*

El Consejo propuso una serie de medidas para mejorar la competencia y organización de la industria de las AFP, de modo tal de aumentar la rentabilidad de los ahorros previsionales y aumentar el monto de la pensión futura.

Dentro de éstas quedaron fuera las sugerencias para crear instancias de participación e injerencia del estado y los/las trabajadores/as en el funcionamiento y regulación de la competencia entre las AFP. Entre ellas estaban: a) la entrada al mercado de AFP de Cooperativas de trabajadores/as (PET, 2006; MUCECH, 2006; ANEF, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); b) mayor injerencia del estado para mejorar la capacidad de competencia entre las AFP, resolver los problemas de cobertura y la concentración de poder que hoy día puedan tener las AFP (PET, 2006; Asociación nacional de abogados laboristas, 2006; Fundación Chile 21, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); c) la entrada de entidades sin fines de lucro para administrar los fondos de pensiones, con participación en los directorios de representantes de los/las afiliados/as (FTC & FENATRAPECH, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); e) integrar en los directorios de las AFP representantes de los/las afiliados/as con voz y voto en la toma de decisiones en la administración de sus fondos y en las políticas de inversión (CONFUSAM, 2006; FTC & FENATRAPECH, 2006; MUCECH, 2006; Agrupación nacional de trabajadores de universidades estatales, 2006; ANEF, 2006; Asociación nacional de abogados laboristas, 2006; Coordinadora de organizaciones nacionales del campo, 2006; CONSTRAMET, 2006; CUPENCHI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); f) permitir a los/las trabajadores/as injerir, tanto en el manejo de sus fondos y en el reparto de las utilidades, como en todo aquello que se relaciona con las altas comisiones que se cobran (UNAP, 2006; FENPRUSS,

<sup>23</sup> El Consejo, respecto de este punto, propone realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables, por ejemplo, nivel socioeconómico.

2006; FTC & FENATRAPECH, 2006; ANEF, 2006; Coordinadora de organizaciones nacionales del campo, 2006; CUPENCHI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otra medida no incorporada por el Consejo fue la de generar mecanismos que mejoren la transparencia y los procedimientos y sistemas de control sobre el operar y manejo de las AFP (PET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otras propuestas no incorporadas fueron: a) eliminar el giro único de la AFP (PUC, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); b) permitir el cobro por saldo administrado, fortaleciendo la competencia a través de los precios, pues ello va a hacer que las personas con mayor saldo, que coinciden con las más cercanas a la edad de jubilación y con mayor nivel educacional y, por tanto, las más sensibles al precio, aumenten la elasticidad precio de la demanda (Instituto libertad y desarrollo, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); c) permitir a los/las afiliados/as que cuenten con fondos suficientes para financiar un 200% de la pensión mínima, trasladar el exceso a una cuenta de inversión en otro inversionista institucional y que los bancos no entren como administradores (Fundación Jaime Guzmán, 2006; FIAP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

### *xiii. Competencia y precios*

Para aumentar la competencia y reducir los costos de administración el Consejo propuso medidas para potenciar la movilidad de la demanda de los/las afiliados/as entre las administradoras con menores costos de administración. En consecuencia, no se incorporó la propuesta de eliminación de los costos de administración y de comisión fija (CET, 2006; CAT, 2006; ANEF, 2006; Ex superintendente de AFP, 2006; Fundación Chile 21, 2006; FTC & FENATRAPECH, 2006; UNT, 2006; ANEF, 2006; Asociación nacional de abogados laboristas, 2006; Coordinadora de organizaciones nacionales del campo, 2006; CONSTRAMET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b) o bien las que proponen mantenerlas, pero disminuyendo sus costos o poniendo un máximo monto en el cobro (CEM, 2006; FTC & FENATRAPECH, 2006; BM, 2006; Ex Ministro del trabajo Ricardo Solari 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Dentro de éstas últimas, una propuesta fue cambiar la comisión fija por un aporte proporcional al aporte previsional o al salario o generar una banda de comisiones (CEM, 2006; PUC, 2006; SOFOFA, 2006; Patricio Arrau 2006, cit. en CAPRP, 2006b). También se propuso la construcción de mecanismos de control sobre los cobros excesivos de las comisiones que las AFP cobran por administración de cuentas e inversión (CONFUSAM, 2006; Empleados públicos por el reparo al daño previsional, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Una de las organizaciones propuso limitar el cobro de comisiones sólo a los/las afiliados/as activos/as; para los/las pasivos/as proponían cobrar como máximo el equivalente al valor del cheque o gasto de impresión del comprobante de pago (Confederación de sindicatos de trabajadores de AFP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Respecto de estas iniciativas, una de las entidades participantes expresa que cualquiera sea la medida que se tome, se debe resguardar que los menores costos mejoren los fondos de capitalización (CONFUSAM, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otro tanto de medidas de algunas organizaciones que no se incorporaron al informe del Consejo son las que solicitaban la negociación de los costos cobrados por la AFP, sea por medio de asociaciones colectivas de trabajadores/as como de cooperativas, sea por medio del/la empleador/a en representación de sus trabajadores/as (Fundación Chile 21, 2006; ANEF, 2006; Fundación Futuro, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otra propuesta no considerada por la comisión es en relación a un sector del mundo laboral particular, a saber, el de los/las temporeros agrícolas, quienes pedían la disminución del impacto que provoca el costo de administración del sistema sobre los fondos acumulados en su cuenta de capitalización, condicionado a una proporcionalidad de meses cotizados en el año, aplicando un costo de administración variable y no fijo (ASOEX, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

### *xiv. Inversión, riesgo y rentabilidad*

El Consejo también propuso una serie de medidas para el mejoramiento de las operaciones de inversión de las AFP, con el fin de aumentar la rentabilidad de los fondos previsionales y, por ende, el monto de las jubilaciones.

Dentro de estas propuestas del Consejo quedan fuera: a) la creación de un Consejo de usuarios/as a nivel nacional y regional que represente a los/las cotizantes, generando mayores niveles de transparencia en los criterios de inversión de los fondos (CUT, 2006, cit. en CAPRP, 2006b); b) la creación un ente fiscalizador superior, a nivel del ejecutivo y del parlamento, que estudie y discuta sobre el control de comisiones e inversiones, rentabilidades y utilidades, que disponga de actitud operativa ante posibles hechos de corrupción (Asociación de corredores de rentas vitalicias, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Los Empleados Públicos por el reparo al daño previsional (2006, cit. en CAPRP, 2006b), agregaron a esta propuesta la participación mayoritaria de representantes de los/las trabajadores/as, otorgando así mayor transparencia del sistema y más confianza de parte de los/las cotizantes.

Otra sugerencia no incluida por el Consejo y ligada a la participación de la ciudadanía en los regímenes de inversión de las AFP es la reestructuración de la cadena de inversiones, haciendo que las AFP participen de un plan nacional de industrialización en proyectos de inversión pública y privada, como la vivienda, infraestructura transporte salud, educación, etc. (ANEF, 2006; Asociación nacional de abogados laboristas, 2006; CONSTRAMET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Por otro lado, dos de las organizaciones solicitaron que los fondos se invirtieran en Chile y de manera segura (MUCECH, 2006; CONSTRAMET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). En relación a las PYMES y su escasez de capitales para postular a fondos, se propuso que se invierta parte de los fondos en negocios desarrollados por estas empresas (SNA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otra de las cuestiones omitidas por la comisión tiene que ver con medidas para evitar conflictos de interés en la operación de las inversiones. En esta línea se propuso establecer un mecanismo de registro público de aquellas personas que aspiran a ser directores/as de empresas con acciones en manos de las administradoras, bajo normativas claras sobre requisitos de idoneidad e independencia, inhabilidades y criterios de selección de los/las directores/as designados/as (Fundación Chile 21, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Otra organización propuso prohibir la realización de negocios con empresas relacionadas o bien fijar nuevas obligaciones y regulaciones para las AFP en el nombramiento de directores/as de empresas donde se invierten fondos de pensión (ANEF, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). También se pidió instaurar la declaración obligatoria de bienes para los miembros de los directorios de las AFP (ANEF, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otras varias sugerencias tuvieron que ver con el destino de las inversiones: homologar los límites por emisor entre emisores domésticos y emisores extranjeros (Asociación de AFP, 2006; Fundación Futuro, 2006, cit. en CAPRP, 2006b) o bien no ampliar el límite de inversión en el extranjero (Ex Ministro del trabajo Ricardo Solari, 2006; CUPENCHI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otras medidas propuestas, no incorporadas fueron:

- Ampliar la inversión en operaciones derivadas, pudiendo ser realizadas operaciones sobre riesgos de fluctuación de índices accionarios, etc., y permitir usar estos contratos como medio de inversión (Asociación de AFP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).
- Simplificar la malla de inversiones, más o menos en torno a treinta (Ex Superintendente de AFP, 2006, cit. en CAPRP, 2006b)
- Hacer menos transparentes las decisiones de inversión, otorgando un periodo de protección a las decisiones. Así, las AFP destinarán importantes recursos a “adivinar” lo que hace la competencia (PUC, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).
- Promover mecanismos de mercado que permitan reducir riesgo de las pensiones finales (que corresponde conceptualmente a un riesgo de reinversión o de caída de tasas) (PUC, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).
- Prohibición de invertir en empresas que afecten al medio ambiente y/o violen las leyes laborales y sociales (ANEF, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).
- Obligar a las AFP a hacerse responsables por las pérdidas (ANEF, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

- No se deben ocupar dichos fondos sin el resguardo debido para su devolución y con los intereses correspondientes en el plazo estipulado dentro de los tiempos mínimos correspondientes (CUPENCHI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

*xv. Disciplina financiera, costos fiscales y financiamiento*

Las propuestas no incluidas en la propuesta del Consejo tienen que ver con la ampliación de actores y actrices que financiarán el nuevo pilar solidario. En este sentido, algunas organizaciones habían propuesto que en dicho financiamiento participaran: el o la empleador/a, los fondos de rezago, el sector empresarial (con las utilidades de la producción y los negocios o el royalty de la gran minería) y a través del costo actual del gasto previsional (PET, 2006; ANAMURI, 2006; CONFENATS, 2006; CONFUSAM, 2006; Colegio de profesores de Chile, 2006; CAT, 2006; Comité sindical de mujeres, 2006; ANEF, 2006; ANAMURI, 2006; CEPAL, 2006; OIT, 2006; CONUPIA & CONAPYME, 2006; UNT, 2006; MUCECH, 2006; Empleados públicos por el reparo al daño previsional, 2006; Confederación de sindicatos de trabajadores de AFP, 2006; Coordinadora de organizaciones nacionales del campo, 2006; CUPENCHI, 2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Otra propuesta excluida en esta línea es la que dice que debiese implementarse un sistema previsional solidario y tripartito, donde aporten los/las empresarios/as, el estado y los/las trabajadores/as (CONSTRAMET2006, cit. en CAPRP, 2006b).

Una vez que el Consejo hubo finalizado el informe final de diagnóstico y la propuesta de reforma para el sistema de jubilación, se lo entregó a la presidenta para que ella lo tomara como insumo del proyecto de ley que más tarde enviaría al congreso. Dicha propuesta gubernamental, es la que se pasará a describir en el siguiente apartado.

### **3. EL PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO QUE REFORMA EL SISTEMA DE JUBILACIÓN**

El proyecto de ley elaborado por el gobierno, tomando en consideración el diagnóstico y recomendaciones del Consejo, fue presentado a la Cámara de Diputados por la Presidenta Michelle Bachelet para dar inicio al proceso de discusión y aprobación de la reforma en el parlamento. En dicha instancia la Presidenta expresa que la protección de los ingresos en la vejez es parte fundamental de un sistema de protección social, siendo la pensión “una retribución a los años de trabajo de una persona, y el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad” (Bachelet, 2006a: 1). En este sentido, el objetivo de la reforma es, por una parte, que las personas adultas mayores tengan ingresos más seguros, y por otra, que “al final de su vida laboral, las chilenas y chilenos ya no sentirán el temor de no saber con qué ingresos contarán para cubrir sus gastos” (Bachelet, 2006a: 1). Además se afirma que la reforma será una que “premia el ahorro y el esfuerzo personal: aquellos que coticen más en el sistema previsional gozarán de mejores pensiones” (Bachelet, 2006a:2).

Por otra parte, se establece quiénes serán los/las beneficiarios/as de la reforma, la cual no sólo estará enfocada al sector de la población que vive en la pobreza, sino que también a la clase media, la cual contará con “la seguridad de que sus esfuerzos y ahorros previsionales estarán debidamente protegidos y remunerados” (Bachelet, 2006a: 2). Se plantea además el doble impacto de la reforma, tanto en la equidad, como en el crecimiento del país, ya que “cuando las personas se sienten más seguras, se atreven, emprenden, innovan, llevan sus mejores ideas a la práctica y crean riqueza y prosperidad” (Bachelet, 2006a: 2).

Luego de esto la Presidenta comienza a relatar cuál es el diagnóstico del gobierno respecto del funcionamiento, fallas y virtudes del sistema de pensiones vigente.

En relación a las fallas del sistema previsional vigente la Presidenta parte diciendo que si bien el sistema aún no ha alcanzado su plena madurez, la evidencia acumulada muestra que para los trabajadores cuyas trayectorias laborales cumplen con los

supuestos señalados, el nuevo sistema generará buenas pensiones. Sin embargo, una parte importante de los trabajadores del país no ha logrado cotizar con la constancia requerida por el nuevo sistema, siendo por ello, una fracción mayoritaria la que obtendrá pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones, y no es evidente que esta situación pueda ser subsanable a través de transferencias intrafamiliares o del apoyo subsidiario del Estado. Además, muchos de ellos cotizarán menos de 240 meses a lo largo de su vida activa, y por tanto no serán beneficiarios de una pensión mínima garantizada por el Estado (Bachelet, 2006a: 3).

En otras palabras, una primera cuestión que se constata es que las problemáticas que ponen en riesgo de vulnerabilidad a los/las adultos/as mayores más que con el sistema previsional en sí, tiene que ver sea con la (in)capacidad de los/las cotizantes para generar ahorros necesarios para obtener montos dignos en sus pensiones a la hora de jubilar y con el alcance limitado del estado en términos de financiamiento para cubrir dicha brecha.

La Presidenta afirma que los cambios ocurridos en el país en los últimos 25 años han alterado significativamente el supuesto central en el que se basaron las predicciones iniciales [de este sistema]: el de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con contratos de trabajo indefinidos, y que cotizan en forma continua a lo largo de su vida activa. Es más, tal supuesto se ha vuelto cada vez menos representativo de la realidad del país y lo será aún menos en el futuro” (Bachelet, 2006a: 4).

Entre estos cambios demográficos, económicos y sociales que explicarían la regresión en la capacidad de ahorro de los/las cotizantes se señalan: el aumento de las expectativas de vida, la postergación de la entrada del trabajo remunerado (y, por ende, la reducción del período de ahorro previsional), mayor inserción de la mujer al mercado laboral, pero más inestable que el hombre (lo que afecta su capacidad de ahorro previsional), alta rotación laboral, aumento de contratos a plazo y de jornada parcial en desmedro de los contratos indefinidos y retención de los independientes a cotizar (Bachelet, 2006a). Todo ello ha derivado en densidades de cotización menores a lo esperado y, por ende, a “la necesidad de perfeccionar el sistema previsional para responder a las necesidades del conjunto de la población” (Bachelet, 2006a: 4).

Otra arista desde la cual el gobierno observa cómo se genera el riesgo de vulnerabilidad en la vejez es a partir de la condición laboral de algunos/as trabajadores/as (dependientes/independientes, formalidad/informalidad, urbano/rural), donde si bien los/las trabajadores/as que han cumplido con los requisitos obtendrán buenas pensiones, para la mayoría la situación previsional será diferente e incluso algunos ni siquiera podrán alcanzar la pensión mínima garantizada por el Estado, aun cuando la requieran verdaderamente (Bachelet, 2006a)<sup>24</sup>. Un ejemplo de ello es la situación de los/las trabajadores/as independientes, que en la actualidad, sólo un 5% participa activamente del sistema de capitalización individual. Se identifica también que los/las trabajadores/as de casa

---

<sup>24</sup> Los datos escritos en el mensaje presidencial hacen referencia a, por una parte, el porcentaje de cotizantes a los sistemas previsionales vigentes (65,9% de los ocupados y el 61,3% de la fuerza laboral total), que si bien es mayor al de 1980, es similar a la registrada a mediados de los setenta. Por otra parte, se dice que la densidad de cotización según tipo de ocupación presenta importantes diferencias entre trabajadores/as dependientes e independientes: para el año 2002, los independientes sólo tenía un 28% de densidad previsional y para quienes han sido trabajadores/as independientes por más del 50% de su vida laboral, el 70% de ellos/ellas, presenta una densidad de cotización menor al 50%. En términos más generales, se menciona que, si bien la cobertura previsional agregada de la población mayor a 65 años se ha mantenido en torno al 76% entre 1992 y 2003, la cobertura de pensiones contributivas ha disminuido, siendo reemplazadas por las pensiones no contributivas, que aumentaron en el mismo período de 7,7% a 18,6%. En términos de proyecciones se dice que para el año 2020 la cobertura por pensión contributiva se reduciría del 65% al 50%, y aproximadamente el 60% de los/las pensionados/as de AFP obtendrán una pensión igual o inferior a la mínima garantizada por el Estado. Por último, se estima que entre los años 2020 y 2025, el 46% del flujo de nuevos/as pensionados/as del sistema de AFP tendrá una pensión inferior a la mínima garantizada por el estado y no tendrá acceso a la garantía estatal, siendo parte de este grupo un 65% mujeres.

particular tienen un ingreso mínimo imponible inferior al del resto de los/las trabajadores/as, lo cual repercute negativamente en las pensiones que finalmente perciben.

Otra problemática que identifica el gobierno es la de género dentro del sistema de pensiones y la distribución de sus beneficios, donde existen grandes diferencias en la situación previsional entre hombres y mujeres. En primer lugar, porque ellas tienen una entrada laboral más tardía que los hombres, siendo menos los años que dedican al ahorro previsional. Junto con ello, existe una brecha salarial en desmedro de las mujeres, lo que repercute en sus cotizaciones. Además, la mujer sigue teniendo una mayor dedicación que el hombre al trabajo doméstico, lo que termina aumentando sus períodos de inactividad laboral. Todo ello provoca que las mujeres tengan menores montos de ahorro acumulado, por ende de pensión. Sin embargo, incluso si un hombre y una mujer tuvieran la misma cantidad de ahorro previsional, el saldo de la pensión de la mujer sería menor, ya que al jubilar con antelación al hombre, y tener una mayor expectativa de vida, sus ahorros son divididos en más años que los hombres.

En cuanto a deficiencias propias del sistema de pensiones, la Presidenta afirma que en la actualidad éste no tiene una adecuada institucionalidad, ya que “carece de capacidad de conducción y coordinación de políticas para adaptarse oportunamente a los cambios” (Bachelet, 2006a: 6). Dichas fallas se dividen en tres ámbitos según las funciones o roles que el sistema en su dimensión institucional cumple, a saber, el político, el normativo y el administrativo. En el ámbito político se dice que el Ministerio del trabajo y previsión social, que asume este rol a través de la Subsecretaría de Previsión, presenta debilidades institucionales (no se especifican cuáles). En cuanto al rol regulatorio o normativo del sistema, se identifica una dispersión institucional por los distintos regímenes previsionales que lo conforman, lo que multiplica las funciones ejecutivas, normativas y de regulación. En efecto, en este ámbito intervienen 4 superintendencias: la de previsional social, la de seguridad social, la de AFP y la de valores y seguros. La dispersión institucional también está presente en el área de administración de los beneficios asociados, ámbito en el que participan las AFP, el Instituto Nacional de Pensiones, la Tesorería General de la República, el Ministerio de planificación, las intendencias y las municipalidades. Otra debilidad institucional que se identifica es la inexistencia de información consolidada del sector, en tanto la disponible está a nivel agregado y no por afiliado. En este sentido, la Presidenta afirma que “se precisa de esfuerzos sistemáticos para implementar un sistema de información básico, que permita compartir información con otras bases de datos y registros administrativos existentes” (Bachelet, 2006a: 8).

En cuanto a instancias para que los/las afiliados/as puedan expresarse, más allá de los canales administrativos comunes al sector público o del procesamiento de reclamos, se identifica también como un problema el que no exista en la institucionalidad actual algo para canalizar dichas inquietudes.

Otra cuestión diagnosticada como falente en el sistema previsional es la gestión de inversiones de los fondos de pensiones, elemento esencial en el éxito del sistema de capitalización individual, ya que determina en gran medida el valor futuro de las pensiones. De hecho, se estima que “un punto porcentual de diferencia en rentabilidad a lo largo de toda la vida activa de un afiliado puede tener un impacto en torno a un 20% en la pensión” (Bachelet, 2006a: 25). El problema es que en Chile el excesivo detalle y complejidad en la regulación de las inversiones de los Fondos de Pensiones, que contempla actualmente el Decreto Ley N° 3.500, no permite la flexibilidad y adaptabilidad necesarias ante mercados financieros en constante cambio y un monto de fondos administrados en acelerado crecimiento (Bachelet, 2006a: 26).

Estudios técnicos ya han demostrado que dicha regulación genera costos en términos de rentabilidad y mayor riesgo. También se menciona que esta excesiva regulación ha inducido a disminuir la responsabilidad de las AFP en la gestión de inversiones, transfiriéndola al Estado. Por ello, se hace imprescindible generar un marco regulatorio de inversiones más flexible que se adapte de una mejor manera a la realidad del mercado de capitales mundial. Por ejemplo, se señala que el creciente tamaño de los recursos de los Fondos de Pensiones conlleva a una mayor demanda de instrumentos de inversión. Sin embargo, los mercados financieros locales

sólo han podido responder de forma limitada en su oferta, con el consiguiente riesgo de afectar los precios de tales instrumentos y, por consiguiente, la rentabilidad de las inversiones de los Fondos de Pensiones (Bachelet, 2006a: 27).

Ello hace necesario elaborar leyes que permitan la inversión en el extranjero, ya que se pueden realizar importantes movimientos en las carteras de inversiones sin tener cambios significativos en los precios.

Otra problemática que es abordada por el gobierno, es el alto valor de las comisiones que cobran las AFP por la administración de las cuentas previsionales, lo cual sería consecuencia de la baja sensibilidad al precio que tienen los/las cotizantes y de la obligación que tiene las administradoras de cobrar una tasa única de comisión sobre el salario. Por último existen barreras económicas para el ingreso de otros actores a la competencia, lo que no genera incentivos para disminuir los costos (Bachelet, 2006a). Se afirma además que la industria de AFP tiene algunas trabas para enfrentar el riesgo de la inversión, cuestión que como se dijo, es fundamental para el monto de las pensiones futuras. En cuanto a la regulación del riesgo, en la actualidad se realiza mediante límites de inversión impuestos por la Ley y no por la medición estadística y financiera del riesgo. Esta situación impide “cuantificar el riesgo que afecta a las carteras de los fondos, lo que posibilita comparar la administración de activos entre las AFP” (Bachelet, 2006a: 28), y por ende una mejor gestión del riesgo.

A partir de la identificación de estas problemáticas y fallas en el sistema previsional vigente, el gobierno elabora un proyecto de ley para la Reforma del sistema de pensiones, que se explica en el siguiente apartado.

### **3.2. La propuesta de reforma al sistema de pensiones elaborada por el gobierno**

Antes de pasar al contenido mismo del proyecto de ley, se explicará como fue el proceso de elaboración del mismo. Para dicho trabajo se convoca en julio del 2006 a un comité de ministros, integrado por los jefes de las carteras del Trabajo y Previsión Social, quien lo presidió; de Hacienda, de la Secretaría General de la Presidencia, del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), de la Secretaría General de Gobierno y de Economía (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013; Arenas de Mesa, 2010).

En términos operativos, el comité funcionó cada dos semanas durante cuatro meses. Los ministros del trabajo y previsión social tuvieron la función de presidir esta instancia, mientras que el ministro de hacienda tuvo la misión de liderar técnicamente el proceso y coordinar las instituciones. Por su parte, la secretaría ejecutiva del comité fue conducida por el director de presupuestos, dada su experiencia en temáticas de previsión social y su capacidad de negociación política, liderando el equipo de profesionales que integraban el comité (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013).

Para abordar el contenido de la reforma, el comité se dividió en dos áreas del sistema Jubilación: la social y la financiera. El primer grupo formuló la propuesta de un pilar solidario de pensiones, incluyendo los temas de cobertura, género, calidad de las pensiones, etc. En este proceso trabajaron la Dirección de presupuestos, la Subsecretaría de previsión y sus servicios dependientes, la Superintendencia de AFP, la Superintendencia de seguridad social y el INP. También participaron funcionarios del Ministerio del trabajo, de Hacienda y del Servicio nacional de la mujer (SERNAM) (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013). El segundo grupo abordó las cuestiones sobre funcionamiento de la industria de AFP, el régimen de inversiones y el pilar de ahorro voluntario. Integraron este grupo la Superintendencia de AFP, el gabinete del Ministerio de hacienda y la Dirección de presupuestos (Maldonado Valera & Palma Roco, 2013).

Como resultado de este trabajo, se elaboró un proyecto de reforma previsional en base a los siguientes puntos:

#### **3.2.1. sistema de pensiones solidarias**

La reforma previsional crea un sistema de pensiones solidarias que asegura un grado razonable de protección y autonomía económica para el/la pensionado/a. El objetivo es que el estado establezca certezas respecto de los ingresos en la vejez para toda la población.

El sistema de pensiones solidarias se compondrá de la pensión básica solidaria (PBS) y el aporte previsional solidario (APS) y reemplazará al actual programa de pensión asistencial y gradualmente al programa de pensión mínima garantizada. Las características de ambas pensiones se describen en el cuadro a continuación.

Tabla 5: Sistema de pensiones solidarias

Requisitos	Pensión básica solidaria	Aporte previsional solidario	Pensión básica solidaria por invalidez	Aporte previsional solidario de invalidez
65 años de edad	*	*	18–65 años	*
Pertenecer a los tres primeros quintiles de ingreso	*	*	*	*
Acreditar residencia en Chile de al menos 20 años	*	*	5 años mínimo	*
				Tener derecho a PI, cuyo monto sumado a otras sea menor a la PBSI.
Monto de la prestación	\$75.000 pesos chilenos	Decrece según el monto de la pensión recibida, extinguiéndose para quienes tengan un monto $\geq$ \$200.000 pesos chilenos	\$75.000 pesos chilenos	

**Fuente:** Elaboración propia en base a proyecto de ley que reforma el sistema previsional  
**3.2.2. Institucionalidad pública para el sistema de previsión social**

La nueva institucional del sistema previsional, el cual además se integra a la red de protección social que instaura el gobierno, se estructura sobre tres pilares, uno contributivo obligatorio, uno voluntario y uno solidario. El sistema tendrá funciones claramente diferenciadas, buscando con ello evitar la duplicación de competencias, unificar el control y fiscalización del sistema e incentivar la participación de los usuarios. Para ello, se propone crear y reasignar funciones de las siguientes instituciones:

- **Instituto de previsión social (IPS):** institución pública que administrará y regulará el pago de pensiones solidarias, los centros de atención previsional integral para los usuarios del sistema y el sistema de información de datos previsionales.
- **Superintendencia de pensiones (SIP):** supervigilará y fiscalizará todo el sistema de pensión civil (el sistema solidario, las AFP y las ex cajas de previsión y el servicio de seguro social).
- **Subsecretaría de previsión social:** asesorará, evaluará e investigará sobre la previsional social y políticas públicas favorables para el sector. Tendrá a cargo la administración del área de difusión, programación y financiamiento del programa de educación del sistema previsional y la asistencia administrativa de la comisión de usuarios/as del sistema.

- **Creación de la comisión de usuarios/as del sistema:** informará sobre las evaluaciones de sus integrantes sobre el sistema de pensiones y propondrá estrategias de educación y difusión del mismo. Estará integrado por un/a representante de los/las trabajadores/as, uno/a de los/las pensionados/as, un/a de las instituciones públicas, un/a de las entidades privadas del sistema de pensiones y un/a académico/a universitario/a, que la presidirá.
- **Creación del consejo técnico de inversiones:** elaborará informes, propuestas y pronunciamientos respecto de las inversiones de los fondos de pensiones, con el objeto de procurar el logro de una adecuada rentabilidad y seguridad para los fondos. Establecerá algunas medidas para evitar los conflictos de interés. Estará integrado por dos miembros designados/as por el presidente de la república (un/a académico/a experto/a en materia financiera y de mercado de capitales y un ex Ministro/a de hacienda, Superintendente/a o directivo/a de la SIP, de bancos e instituciones financieras o de valores y seguros o consejo o gerente del Banco Central); un miembro designado por el Consejo del Banco Central de Chile; dos miembros elegidos por las AFP (un/a académico/a experto/a en materia financiera y de mercado de capitales y un/a gerente o ejecutivo/a principal de una empresa del sector financiero).
- **Instituto de seguridad laboral:** desempeñará funciones referidas a la ley N°16.744 sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- **Creación de Centros de Atención Previsional Integral:** asesorará a los/las usuarios/as del sistema en el ejercicio de sus derechos y facilitará la tramitación de asuntos previsionales y sus requisitos, otorgándoles a los/las afiliados/as información imparcial que evite conflictos de interés de por medio. Por otra parte, los/las asesores/as previsionales deberán acreditar conocimientos, serán independientes y sus remuneraciones serán neutras respecto de las decisiones que tomen los/las afiliados/as.
- **Creación de un fondo para la educación previsional:** los recursos de este fondo serán destinados al financiamiento de proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. El financiamiento del fondo estará constituido por: aportes designados en la ley de presupuestos; donaciones, herencias y legados que acepte, aportes por vía de cooperación internacional; demás recursos que perciba por otros conceptos.
- 

### *3.2.3. Mejorar la situación previsional de sectores de riesgo: mujeres y jóvenes*

Respecto de la problemática de equidad de género, el gobierno afirma que el sistema de pensiones solidarias en sí mismo es una medida que apunta a ello, ya que se calcula que el 60% de los beneficiarios de la pensión básica solidaria serán mujeres.

Sin perjuicio de ello, propone medidas específicas para este grupo:

- La entrega de un bono por cada hijo/a nacido/a vivo/a que será depositado en la cuenta de capitalización individual.
- Separación del seguro de invalidez y sobrevivencia e igualación del costo del seguro entre hombres y mujeres y de la edad máxima de cobertura.
- Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad.
- Permitir la cotización a cuentas de terceros.
- Incluir como beneficiario/a de la pensión de sobrevivencia de la mujer a su cónyuge no inválido y al padre soltero de hijos/as legalmente reconocidos que vivan a sus expensas.

Por otra parte, la reforma tomará medidas para fomentar el empleo juvenil, elevar la formalización de los/las jóvenes y aumentar la cobertura y fondos previsionales de este grupo. Para ello se creará un subsidio a las 24 primeras cotizaciones mensuales efectivas para trabajadores/as jóvenes entre 18–35 años, de ingreso menores a 1.5 veces el salario mínimo. Este subsidio consistirá en un aporte al empleador equivalente a la mitad de un salario mínimo y un aporte a la cuenta de capitalización individual del joven del mismo monto.

#### *3.2.4. Obligación a cotizar de los/las trabajadores/as independientes*

Para aumentar e incentivar la incorporación de los/las trabajadores/as independientes al sistema de pensiones, en el proyecto de ley se propone el acceso de este grupo a los beneficios del sistema previsional en igualdad de derechos y obligaciones que los/las trabajadores/as dependientes, lo cual incluye los beneficios del sistema de pensiones solidarias, los de los seguros de invalidez y supervivencia y los de asignación familiar y afiliación a Cajas de Compensación. Por otra parte, se propone la afiliación gradual obligatoria en el transcurso de 10 años.

#### *3.2.5. Ahorro previsional voluntario*

El gobierno propone en su proyecto de ley con incentivos tributarios para que los/las trabajadores/as complementen su ahorro previsional obligatorio con ahorros voluntarios. Además se permitirá la participación de diversos actores del mercado de capitales para la administración del ahorro previsional voluntario y generar una competencia fructífera entre ellos.

Por otra parte, se propone la creación del ahorro previsional voluntario colectivo, donde el ahorro adicional que efectúe el o la trabajador/a se podrá complementar con aportes de su empleador/a. En este tipo de ahorro, también se establecen incentivos tributarios.

Por último, se crea la figura del/la afiliado/a voluntario/a, para incorporar al sistema previsional a personas que no realizan actividades remuneradas.

#### *3.2.6. Inversiones*

Respecto del tema de las inversiones, cuestión que está en relación directamente proporcional con la utilidad de los fondos previsionales y el monto de las pensiones a la hora de jubilar, el gobierno propone en el proyecto de ley una serie de medidas que tienen como objetivo flexibilizar la estructura de límites de inversiones de las AFP. Ahora bien, se dice que para establecer el régimen de inversión, la Superintendencia deberá considerar las propuestas y opiniones del Consejo técnico de inversiones y no pondrá aquellos contenidos que hayan sido rechazados por el Consejo. Por otra parte, se propone aumentar gradualmente el límite de inversión de los fondos en el extranjero, de tal modo de ampliar las operaciones de las AFP, abriéndose al mercado de capitales internacional.

Respecto del rol de las AFP en las operaciones de inversión se propone el establecimiento de algunas exigencias para asignarles mayor responsabilidad a las administradoras en la gestión de dichas inversiones, como por ejemplo, establecer formalmente sus políticas de inversión e informar al ente regulador y al público los lineamientos de las mismas. Además, deberán constituir comités de inversiones en sus directorios.

#### *3.2.7. Gestión del riesgo de inversión*

El proyecto de ley establece sugerencias respecto a la medición del riesgo de inversión, para el cual no sólo se considerarán los establecidos en la ley, sino también parámetros estadísticos y financieros los que podrían complementar o eventualmente sustituir la regulación basada en límites. Por otra parte, se establece que los títulos de deuda nacionales y extranjeros no requerirán la aprobación previa de la comisión clasificadora de riesgos para ser adquiridos por los fondos, sujetando su aprobación a la clasificación efectuada por entidades privadas, mientras que para el caso de las acciones nacionales éstas podrán ser adquiridas por los Fondos cuando cumplan con los requisitos establecidos en la ley, eliminando la atribución de la comisión clasificadora de riesgo de aprobar dichos títulos.

### ***3.2.8. Competencia y precios.***

El proyecto de ley del gobierno también establece medidas para disminuir los costos administrativos que tienen que pagar los/las trabajadores/as para que las AFP operen e inviertan sus fondos de ahorro previsional. Este objetivo se realiza a través de medidas que aumenten la competencia entre las administradoras, de manera tal que éstas se vean obligadas a reducir el monto de dichas comisiones.

Para ello, se propone la licitación de la administración de cuentas de capitalización individual para los/las nuevos/as afiliados/as al sistema previsional, quienes entrarían como cotizantes a la AFP que se adjudique dicha responsabilidad. La adjudicación se otorga a la administradora que tenga el monto de comisión más bajo. Esto permitiría reducir los costos de comercialización por la entrada de nuevos actores a la industria y por facilitación de elección de administradora. Por otra parte, se propone la eliminación de las comisiones descontadas del saldo de las cuentas individuales de los/las afiliados/as, y las comisiones fijas que pueden cobrar las AFP.

Otra propuesta para aumentar la competencia en la industria de las AFP es a través de la autorización de la entrada de bancos como sociedades filiales dentro del mercado, resguardando la prevención de conflictos de interés en la gestión de fondos y la comercialización de servicios previsionales con operaciones propias de los bancos (como la venta atada de productos).

### ***3.2.9. Sanciones a autoridades públicas por incumplimiento de cotizaciones previsionales***

Dentro del proyecto de ley se propone aumentar las sanciones para los/las empleadores/as públicos que declarando cotizaciones previsionales no las paguen.

### ***3.2.10. Equiparación de la renta mínima imponible para trabajadores/as de casa particular.***

Respecto de la remuneración mínima imponible para efectos de seguridad social de estos trabajadores/as, el proyecto de ley establece que ésta no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada, si ésta fuere inferior.

### ***3.2.11. Normas para financiamiento fiscal***

El proyecto de ley contempla mecanismos para velar por la transparencia y sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, a través de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, transitorios y permanentes con el sistema previsional.

Para la transparencia y rendición de cuentas de los compromisos fiscales con el sistema previsional frente a la ciudadanía, la dirección de presupuestos elaborará anualmente un informe que contendrá las estimaciones de los estudios actuariales sobre los pasivos contingentes, derivados del pago de la PBS, el APS, y la Garantía Estatal a las Pensión Mínima, cuando corresponda. Este documento se publicará en el Informe de Finanzas Públicas, que se presenta junto con la ley de presupuestos de cada año.

Por otra parte, la dirección de presupuestos y la superintendencia de pensiones encargarán cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas, financieras y en el comportamiento de los/las afiliados/as sobre las tasas de reemplazo, para así estimar los compromisos fiscales.

Las fuentes de financiamiento serán: el fondo de reserva de pensiones, liberación de recursos por disminución de costos de transición respecto del sistema antiguo, recursos emanados de reasignaciones, eficiencia del gasto y crecimiento económico y, en los años iniciales (la transición), mayores intereses por los activos financieros del Fisco.

Por último, se afirma en el proyecto que los costos de esta reforma estarán disponibles producto de la disciplina fiscal y aplicación de la regla de superávit estructural que han tenido los gobiernos de la Concertación.

## **CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE CASO DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA DEL AÑO 2008. UNA MIRADA DESDE EL CONCEPTO DE MATRIZ DE PENSAMIENTO**

En el siguiente capítulo se llevará a cabo el análisis que se ha puesto como objetivo para el desarrollo de la siguiente investigación: identificar la matriz de pensamiento que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma previsional chilena en el año 2008.

Los resultados del análisis se dan a conocer en función de los objetivos específicos que se desprendieron de la definición analítica de una matriz de pensamiento: los supuestos epistemológicos, el objeto de estudio y la metodología de observación social que estuvieron a la base del proceso de formulación de la reforma al sistema de pensiones en el caso de Chile.

El fruto de dicho análisis permitirá en las reflexiones finales observar en qué medida las hipótesis de investigación iniciales pudieron ser corroboradas, a su vez que dicha constatación posibilitará la reflexión en torno a los límites y posibilidades de la reforma.

Sin nada más que decir, a continuación se presentan los resultados de la investigación propuesta.

### **1. LA MATRIZ DE PENSAMIENTO QUE SUBYACE A LA REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO EN EL AÑO 2008**

Como toda política pública, la reforma previsional chilena en el año 2008 es el resultado de un proceso de varias etapas (surgimiento del problema, inclusión en la agenda, formulación y decisión del programa de la política, implementación y evaluación). Pero, tal como fue enunciado en la primera parte de este escrito el análisis de la reforma respectiva se realizará sólo sobre la etapa de formulación y decisión del programa de política, la cual contempla a su vez dos momentos: el de *discusión*, donde se define y elabora la hipótesis causal que orientará la formulación del programa de acción para solucionar la problemática social, y el de *diseño*, donde se formula la hipótesis de intervención para poder ofrecer opciones de acción para la realización del programa.

Estas dos etapas se delimitan por ciertos acontecimientos considerados de relevancia para el desarrollo de los objetivos de investigación: la etapa de discusión se inicia con el proceso de conformación de un Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional por acción del gobierno, como instancia política de diálogo entre la ciudadanía y el estado que permitirá discutir y conocer las propuestas de reforma al sistema de jubilación desde la perspectiva de diferentes actores y actrices sociales. La culminación de este momento se da con el proceso de elaboración del informe de diagnóstico y propuestas de cambios para el sistema previsional realizado por el

Consejo, el cual habría incorporado lo ganado en la instancia anterior. La etapa de diseño, por su parte, está marcado por la elaboración del proyecto de ley para perfeccionar el sistema previsional del Comité de Ministros de la Nación a partir de diversos informes, entre ellos, el del Consejo.

Pues bien, a continuación se comenzará el análisis que permitirá identificar la matriz de pensamiento que subyace al proceso de discusión y diseño de la reforma previsional. El hilo conductor que estructurará el desarrollo de este capítulo es el enlace entre estas dos etapas, las dimensiones teóricas<sup>25</sup> que contempla la definición de matriz de pensamiento, y que permiten distinguir si la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional es tradicional, crítica o crítica latinoamericana. Estas variables son los supuestos epistemológicos, cuyas subdimensiones son la objetividad del saber científico, la relación entre los saberes y relatos sobre lo social, y el concepto de sociedad, cuyas subdimensiones son el objeto de estudio y la metodología, la cuales se definen según tres dimensiones: el orden social y la ecología de los saberes, la concepción del tiempo y la ecología de las temporalidades y la lógica productiva y ecología de la productividad.

A modo de guía para el análisis de las dimensiones se presenta una síntesis del marco conceptual en la Tabla 6:

Tabla 6: Síntesis de las dimensiones analíticas de matriz de pensamiento

<b>MATRIZ DE PENSAMIENTO</b>		
<i>1.1. Supuestos epistemológicos</i>	<i>1.2. Concepto de sociedad</i>	
	<i>1.2.1. Objeto de estudio</i>	<i>1.2.2. Metodología de observación</i>
1.1.1. Objetividad del saber	a. Concepción del orden social	a. Ecología de los saberes
1.1.2. Relaciones entre los saberes	b. Concepción del tiempo	b. Ecología de las temporalidades
1.1.3. Relatos sobre lo social	c. Lógica productiva	c. Ecología de la productividad

<sup>25</sup> Las dimensiones teóricas del concepto de matriz de pensamiento fueron desarrolladas en el Capítulo 1, sección 1, sobre aspectos teóricos fundamentales de esta investigación.

## Fuente: Elaboración propia

### 1.1. LOS SUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS QUE SUBYACEN A LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA EN EL AÑO 2008<sup>26</sup>

Como se ha mencionado anteriormente para conocer si la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional chilena corresponde a una matriz tradicional, crítica o crítica latinoamericana es necesario indagar en los *supuestos epistemológicos* a la base de la concepción de la protección social, del diagnóstico sobre la problemática previsional y la reforma que el gobierno de Michelle Bachelet pretende llevar a cabo.

Los supuestos epistemológicos dicen relación con la forma en que el gobierno otorga validez científica a los enunciados que utiliza para abordar estas temáticas, validación que puede ser identificada según tres variables presentes en el proceso de discusión y elaboración del diseño de la reforma previsional: a) la objetividad del saber, b) las relaciones entre saberes y c) los relatos sobre lo social.

#### 1.1.1. Objetividad del saber

Una primera variable a observar en la propuesta de reforma elaborada por el gobierno es si la validación científica de los enunciados que describen la problemática previsional está medida por el principio de la objetividad científica o la exigencia de una neutralidad valorativa. Ello implica, por una parte, determinar si existe o no en dicha descripción una vinculación explícita con un proyecto histórico y político particular, que a su vez influya de manera directa en la formulación de la problemática previsional y su consecuente reforma por parte del gobierno. En otras palabras, se

---

<sup>26</sup> En este apartado se desarrollan las categorías analíticas destacadas en el siguiente cuadro:

#### **MATRIZ DE PENSAMIENTO**

##### ***1.1. Supuestos epistemológicos***

##### *1.2. Concepto de sociedad*

1.2.1. Objeto de estudio

1.2.2. Metodología de observación

#### **1.1.1. Objetividad del saber**

a. Concepción del orden social

a. Ecología de los saberes

#### **1.1.2. Relaciones entre los saberes**

b. Concepción del tiempo

b. Ecología de las temporalidades

#### **1.1.3. Relatos sobre lo social**

c. Lógica productiva

c. Ecología de la productividad

debe observar si hay un reconocimiento de la ineludible influencia de fundamentos normativos y políticos propios del gobierno en la construcción de las propuestas de acción para solucionar las fallas del sistema previsional vigente.

Por otra parte, de identificarse una fundamentación normativa y política en la formulación del diagnóstico y propuesta de reforma, debe mirarse si ésta se explicita para denunciar contradicciones e injusticias ocultas tras una pretendida neutralidad valorativa en la descripción de la problemática previsional y en las medidas propuestas por el gobierno para solucionar sus problemáticas, la cual se haría funcional a los intereses de un poder económico en desmedro de los beneficios de la población adulta mayor.

En primer lugar, podría decirse que no hay en el proyecto de reforma previsional del gobierno de Bachelet una fundamentación valóricamente neutra. En efecto, podemos ver que el enfoque de derechos que define la concepción de protección social es una constante tanto en la descripción del diagnóstico sobre la problemática previsional como en la posterior propuesta de reforma al sistema de jubilación.

La cuestión normativa que justifica tanto el examen del sistema de pensiones, como la necesidad de su reformulación es el reconocimiento del gobierno de una responsabilidad explícita por garantizar y permitir el ejercicio de los derechos sociales y políticos de la ciudadanía, entendidos éstos como la inclusión en el desarrollo de aquellos/aquellas que no han podido subirse al *carro de la modernidad* y en la idea de una construcción colectiva del sistema de protección social, donde todos/as puedan decidir qué bienes públicos se van a garantizar a cada persona. En esta cuestión el estado toma un rol fundamental dejando de lado el carácter asistencial en el modo de formular e implementar las políticas sociales, siendo esto a su vez una obligación ético política para construir un país más justo y equitativo.

Esta posición normativa es trasladada al proyecto de reforma previsional que quiere llevar a cabo el gobierno, en tanto tiene como objetivo garantizar el derecho a envejecer con dignidad. Es por ello que dentro de la reforma, se van a incluir, como prioridad, la defensa y garantía de derechos no sólo de los sectores más pobres sino también de la clase media, que siendo un grupo que participa del sistema previsional no obtiene los beneficios equivalentes a su esfuerzo. También se puede observar, entre las diferentes áreas que abarca el proyecto, la incorporación de medidas que potencian los derechos de la mujer, de los/las trabajadores/as independientes y de todos/as aquellos/aquellas que en el diagnóstico se identifican como en desventaja respecto del resto de la masa salarial.

La garantía y ejercicio de derechos políticos se puede observar en el esfuerzo del gobierno por conformar el Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional, instancia intermedia entre el gobierno y la ciudadanía que permitió que diferentes organizaciones de la sociedad civil, entre ellas organizaciones de trabajadores/as dependientes e independientes, actores y actrices de la industria de capitales, ex funcionarios/as públicos/as, organizaciones empresariales, organizaciones internacionales, instituciones académicas y financieras, expresaran su diagnóstico sobre la situación previsional y las medidas que consideraban necesarias para revertir las fallas del Sistema.

En este sentido, se vuelve a reiterar que en la fundamentación de la reforma previsional habría una consideración normativa que se enmarcaría en una matriz de pensamiento crítico, en tanto el gobierno no expresa una pretensión de objetividad científica en la concepción de la protección social ni posteriormente en la propuesta de ley para reformar el sistema de jubilación que quiere reformar.

Ahora toca dirimir si dicha fundamentación corresponde a una matriz de pensamiento crítico solamente o a una matriz crítico latinoamericana. Para ello, es necesario preguntarse si la declaración normativa expresada por el gobierno de Michelle Bachelet, reflejada en un proyecto político particular, tiene una interpelación explícita a superar el carácter ideológico de la neutralidad valorativa y si a su vez esta perspectiva se convierte en el motor del objetivo de reformar el sistema previsional, como proyecto que tiene como fin el desocultamiento y transformación de estructuras coloniales dentro del Sistema, que permiten que un minoría hegemónica se beneficie en desmedro

de una mayoría. En otras palabras, habría que verificar si el deber ético que guía la reforma, es la punta de ancla para denunciar y superar los posibles dispositivos coloniales presentes en el sistema de jubilación vigente.

Respecto de este punto es posible encontrar una tímida denuncia o atención descolonizadora cuando el gobierno señala que la desigualdad se reproduce y profundiza diariamente “cada vez que los más poderosos imponen sus intereses sobre el interés general, ya sea en la política, los negocios o las decisiones políticas” (Bachelet, 2005: 11–12). Esta advertencia se reitera al hablar sobre la importancia del rol del estado en la lucha contra la desigualdad, donde esta tarea sólo se posibilita en tanto éste no esté empobrecido, fragmentado o donde primen los intereses de los/las poderosos/as. En efecto, dice la Presidenta, “es contradictorio denunciar la desigualdad y luego proponer bajar los impuestos, o dejar que los empresarios resuelvan sobre el destino de los tributos que pagan” (Bachelet, 2005: 12). Esto se postula también como una responsabilidad ciudadana, en tanto se reitera que “construir un país más justo y equitativo es tarea de todos. Todos pueden contribuir a ella, erradicando las discriminaciones, practicando la solidaridad y el diálogo, y denunciando los abusos de los más poderosos” (Bachelet, 2005: 12).

Hasta aquí, se podría postular que la relación entre horizonte normativo y proyecto político tiene un elemento descolonizador implícito en el llamado del estado a desenmascarar, junto con la ciudadanía, a aquellos/aquellas que detentan un poder hegemónico que los beneficia en desmedro de la mayoría de la población. El problema es que esta denuncia no hace una referencia explícita a quiénes son esos/as poderosos/as ni cómo éstos han actuado a partir de estructuras coloniales que han generado situaciones de injusticia. Tampoco se enjuicia a quienes ocupan estas posiciones en el sistema previsional y de qué modo influye lo anterior en la situación de los/las adultos/as mayores.

Esta ausencia puede observarse también en las consideraciones que enumera el gobierno para justificar la necesidad de la reforma, entre las que se cuentan: los problemas de cobertura, tasas de retorno y desfinanciamiento del sistema previsional; la deuda del gobierno con la ciudadanía por transformar un sistema previsional que se implementó en dictadura, por lo tanto sin el consentimiento de la población beneficiaria; la falta de una evaluación del sistema de capitalización individual en general, que no se había llevado a cabo desde los 25 años de su funcionamiento; las problemáticas que el sistema podría tener a largo plazo por cambios socio demográficos de la población que impedirían que los supuestos de comportamiento de los usuarios se cumplieran, etc.

En definitiva, pareciera ser que la preocupación por desocultar contradicciones que expliquen la existencia de poderosos que se benefician en desmedro de los más pobres, no se aplica en las razones esgrimidas por el gobierno para reformar el Sistema.

Es más, el gobierno establece una crítica al sistema de jubilación bastante condescendiente a la hora de evaluar sus características constitutivas, en tanto la reproducción de la desigualdad social a través del sistema previsional se atribuye a cuestiones externas a éste y no su modo de administración y distribución privado (como se dijo, las fallas se atribuyen a cuestiones sociodemográficas, a límites al funcionamiento libre del mercado financiero, que impide mayores posibilidades de riesgo para aumentar las utilidades de los fondos de pensiones, etc.). En efecto, el sistema de capitalización individual, es validado y legitimado por el gobierno como institución adecuada para administrar y distribuir las pensiones de jubilación. En este sentido, el gobierno afirma, tanto en el diagnóstico como en la reforma que propone, que el sistema de capitalización individual no está en crisis, ya que ha demostrado ser un buen mecanismo de financiamiento de las pensiones contributivas cada vez que los/las usuarios/as operan en base a los supuestos de funcionamiento del sistema (cotizar con regularidad ha implicado pensiones adecuadas), el sistema dentro del mercado financiero se ha mantenido en los marcos legales, los fondos de los/las afiliados/as están seguros, las inversiones han sido pocos años negativas, y no se han producido fraudes ni quiebras de AFP. Además, se dice que atribuir el bajo nivel de las pensiones o de la cobertura al sistema de capitalización individual es demasiado temprano tomando en consideración que aun no ha alcanzado su plena madurez.

Según lo dicho, entonces, se puede afirmar que los supuestos epistemológicos en cuanto a la objetividad del saber que subyacen a la reforma previsional podrían asociarse más a una matriz de pensamiento crítico que a una matriz de pensamiento crítico latinoamericano, en tanto la referencia a un horizonte normativo particular en el cual se inscribe la reforma previsional, a saber, el enfoque de derechos, tiene como fin la defensa de los derechos en sí mismos, pero no la denuncia de, por una parte, la invisibilización de situaciones de injusticia dentro del sistema previsional, ni por otra, una intención por denunciar la existencia de dispositivos coloniales dentro del sistema que generan el riesgo de vulnerabilidad en la vejez. En este sentido, el enfoque de derechos como horizonte normativo no se plantea como un elemento de juicio determinante en la denuncia de las situaciones injustas del sistema previsional, sino como justificaciones para realizar cambios que permiten apuntar sólo a una arista dentro del sistema, la situación de los/las cotizantes empeorada por los cambios demográficos en la sociedad chilena.

Que el enfoque de derechos no entre en el diagnóstico y reforma previsional planteada por el gobierno como herramienta para desocultar dispositivos coloniales dentro del sistema de pensiones, ocultaría tras la defensa de los derechos sociales y políticos de los usuarios, otro referencial normativo constitutivo del proyecto de ley para reformar el sistema previsional del Gobierno, que tiene que ver con la defensa de un proyecto histórico y político particular: aquel que permite mantener en funcionamiento los principios del sistema de capitalización individual en el sistema previsional, y, por ende, mantener a quienes se benefician de éste. Ello queda de manifiesto, por ejemplo, al poner las fallas del sistema en los/las trabajadores/as y no en el sistema mismo de administración, que nuevamente es legitimado por el gobierno como el eje de las alternativas de solución.

El problema de esta postura es que se dejan fuera otros factores dentro del sistema previsional que generan el riesgo de vulnerabilidad en la vejez (los cuales se analizarán más adelante), y que tienen que ver con la propia forma de funcionamiento y actores hegemónicos de la capitalización individual como fuente de generación de injusticias, poniendo en riesgo el que en la ley propiamente tal no haya una preocupación real por satisfacer las necesidades de la mayoría de la población y por los/las más perjudicados/as con la estructura del sistema vigente.

Así el enfoque de derechos resulta funcional al tipo de cambios que se quieren llevar a cabo: transformaciones atingentes al comportamiento del/la cotizante y que dejan intacta o bien fortalecen al sistema de capitalización individual como administrador y distribuir de pensiones para la vejez. En este sentido, los fundamentos epistemológico–normativos tenderían a la mantención del statu quo, omitiendo la construcción de un conocimiento práctico transformador que supere el carácter ideológico del sistema y denuncie el sufrimiento que éste genera, a la vez que su responsabilidad en la reproducción de las estructuras sociales injustas.

### 1.1.2. Relación entre saberes

Otra variable a partir de la cual es posible deducir si los supuestos epistemológicos a la base de la reforma previsional corresponden a una matriz de pensamiento tradicional, crítica o crítica latinoamericano es a través de la observación de la forma en cómo el gobierno organiza los saberes científicos que definen la protección social, que identifican las problemáticas relativas al sistema previsional y que determinan las áreas que abordará el diseño de reforma al sistema de jubilación.

Para observar si la descripción de la situación previsional y la propuesta de reforma del gobierno se describe de manera parcelada según áreas de conocimiento autóctonas que no se relacionan entre sí, es decir se fundamenta en una matriz de pensamiento tradicional, o bien se apuesta por una descripción de la problemática donde las diversas áreas a abordar se encuentran vinculadas

necesariamente entre sí para analizar el riesgo de vulnerabilidad en la vejez, es decir se fundamenta en una matriz de pensamiento crítico, se analizará qué saberes intervienen en la descripción de la problemática previsional y propuesta de reforma y cómo éstas a su vez están o no articuladas. Ahora, para determinar si la relación entre saberes que define la problemática previsional y la propuesta de reforma se inscribe dentro de una matriz de pensamiento crítico latinoamericano, se tiene que indagar en la función que cumple esta interrelacionalidad de saberes respecto de la denuncia de lógicas colonizadoras dentro del sistema previsional.

Respecto de la definición de la problemática del riesgo de vulnerabilidad en la vejez, se observa que en ésta intervienen diversos saberes sobre la cuestión previsional que se relacionan entre sí, cuestión que se desprende a su vez de la concepción de protección social que tiene el gobierno. En efecto, que la protección social sea concebida como una responsabilidad del estado desde la cuna hasta la vejez y que su objetivo sea proteger diversos ámbitos de la vida de las personas a través de un sistema de protección social Integral que articula en red diversas prestaciones, tiene que ver con una concepción multidimensional de la pobreza, lo cual se ve reflejado en el diagnóstico que se hace de la situación previsional y la reforma que diseña el gobierno para abordarlo.

De hecho, el gobierno observa el problema de la vulnerabilidad en la vejez no sólo desde lo que tiene que ver con la jubilación, como el bajo nivel del monto de las pensiones o la baja cobertura del sistema, sino que también lo describe en relación a otros saberes sobre diversos aspectos de la sociedad que influyen en las fallas del sistema previsional, como son cuestiones relativas al mercado laboral (postergación de la entrada al mercado del trabajo remunerado, mayor rotación laboral, disminución de los contratos de trabajo indefinidos, aumento de empleos a plazo fijo, empleos de temporada y de jornada parcial), a las problemáticas de género (incremento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo, pero con una inserción laboral más inestable que la del hombre), a la situación laboral de los/las jóvenes y a cambios socio-demográficos (aumento de las expectativas de vida, la reducción de la familia extendida, aumento en la proporción de hogares monoparentales, de hogares encabezados por una mujer y el crecimiento de los ingresos y los salarios) que ha sufrido la población en los últimos años y que afectan los supuestos de funcionamiento del sistema. Por otra parte, también se describe el sistema previsional desde su inadecuada institucionalidad, la falta de instancias para la canalización de reclamos de los/las afiliados/as al sistema, el alto costo de las comisiones que cobran las AFP y barreras económicas para el ingreso de otros actores a la competencia y generar así incentivos para disminuir los costos administrativos y aumentar la inversión y rentabilidad de los fondos (Bachelet, 2006a). Ello, pues se afirma que la industria de AFP tiene algunas trabas para enfrentar el riesgo y la inversión, cuestión fundamental para incrementar el monto de las pensiones futuras.

Esta descripción del gobierno de la problemática previsional podría interpretarse como alejada de aquella fundamentación epistemológica tradicional que ve en la autonomía del saber la validación de la descripción de realidad, ya que la define en base a la consideración de otros fenómenos que escapan a la simple constatación de bajas pensiones o de las fallas en el funcionamiento del sistema de capitalización individual. En otras palabras, la visión compleja de la protección social y del riesgo de vulnerabilidad en la vejez y la forma integral de abordaje de ambas problemáticas, reflejaría una fundamentación conceptual que no se limita a “la discusión de conceptos aislados, de ideas parciales, de fenómenos acotados” (Argumedo, 2009: 72). Por el contrario, se fundamentaría de manera opuesta a una matriz pensamiento tradicional que establece el conocimiento de la realidad a partir de compartimientos estancos, de saberes autárquicos, sin considerar la vertebración de cada una de las dimensiones de la pobreza en la problemática de la protección social y la previsión para la vejez, a la vez que la relación entre ellas.

Sin perjuicio de lo anterior, toca preguntarse si esta perspectiva es también cercana a una matriz de pensamiento crítico latinoamericano. Para indagar en lo anterior se establece la siguiente distinción: una cosa es definir un fenómeno social desde diversos elementos que lo componen y otra cosa es observar cómo estos están entrelazados y quiénes organizan ese saber y en función de qué o quiénes establecen las relaciones entre estos diferentes elementos del fenómeno estudiado. Esto último se

puede observar identificando la experticia y profesión de quienes elaboraron el diagnóstico de la situación previsional de los/las adultos/as mayores y las propuestas para reformar las fallas identificadas. Esta cuestión se da en dos momentos del proceso de discusión y diseño de la reforma previsional: la conformación del Consejo Asesor Presidencial y del Comité de Ministros que elabora el proyecto de ley para reformar el sistema.

Respecto de la composición del Consejo Asesor Presidencial se podría decir que ésta no se caracteriza por “trascender las supuestas fronteras entre las disciplinas científicas, ramas o subramas de las ciencias sociales y la filosofía” (Argumedo, 2009: 72), en tanto entre sus integrantes no hay mayor diversidad de saberes, habiendo una perspectiva principalmente económica. En efecto, de los/las 15 integrantes del Consejo, 10 de ellos/ellas son ingenieros comerciales, uno es ingeniero civil, dos son abogados y dos son sociólogos. Por otra parte, en la forma de trabajo del Consejo tampoco habría habido una organización integral entre los saberes que se pusieron en juego para la elaboración del informe de diagnóstico y reforma, en tanto el Consejo se dividió para trabajar según los aspectos sociales y económicos–financieros del Sistema.

Algo similar ocurre al analizar la composición del Comité de Ministros que construyó el proyecto de ley para reformar el sistema previsional, ya que si bien hay una mayor diversidad entre quienes integraron la instancia (Ministros de las carteras del Trabajo y Previsional Social, Hacienda, Secretaría general de la presidencia, Servicio nacional de la mujer, y Economía) el comité también se dividió para trabajar en la dimensión social del sistema de jubilación y la dimensión financiera del sistema de capitalización individual. La división de áreas de trabajo además lleva a una parcelación de saberes en el interior, sobre todo en la comisión económica, donde no hay participantes de ministerios pertenecientes al área social. Si bien esto no ocurre en la comisión del área social, podría pensarse que la presencia de ministerios relacionados con aspectos económicos dentro de la comisión social y no al revés, implica una relación de subordinación de ésta con los saberes de la económica.

Tanto la descripción de los/las integrantes del Consejo y del Comité de Ministros, como la forma de trabajar de ambas entidades, llevan a pensar que si bien hay una diversidad de saberes relacionados entre sí que definen la problemática previsional, la definición de ésta estaría mandatada por la autonomía de los saberes científicos, ya que dicha información se elaboró en base a una división entre cuestiones sociales y económicas del riesgo de vulnerabilidad en la vejez y del funcionamiento del sistema de jubilación.

Puede ser que ello explique por qué el gobierno establece una división tajante entre las problemáticas sociales del sistema de jubilación y el funcionamiento del sistema de capitalización como fuente de financiamiento del sistema, y la conclusión de que el sistema previsional está en crisis, pero su pilar de financiamiento no.

Por otra parte, si la definición autártica de la problemática previsional en cuanto a la no relación entre las cuestiones sociales y económicas es la que lleva a legitimar el sistema de capitalización individual, ello explicaría por qué los elementos sociales, culturales, políticos y laborales que se mencionan como determinantes en el riesgo de vulnerabilidad en la vejez, entran en escena como elementos externos al sistema de capitalización individual que obstaculizan el funcionamiento del mismo. En este sentido, el gobierno no pone en diálogo el funcionamiento del sistema vigente con los cambios sociodemográficos que se esgrimen como causas de los problemas del sistema previsional, poniendo, por ejemplo, al individuo y su comportamiento respecto del sistema como uno de los factores que le impide alcanzar prestaciones de calidad a la hora de jubilar. En efecto, como causa de las fallas del Sistema, que parecieran reducirse sólo a las bajas tasas de reemplazo que reciben los/las jubilados/as, se pone el rol poco activo del/la cotizante en el ahorro de fondos para asegurar un monto de pensión suficiente para llevar una vida digna en la vejez, cuestión que a su vez es explicado por una serie de cambios sociodemográficos que han ocurrido en el país en los últimos 25 años, que lo han convertido en un/a trabajador/a poco percatado de la relación ahorro–jubilación. Por otra parte, el bajo nivel en el monto de las pensiones, se explica por la falta de

competencia en el mercado que administra los ahorros previsionales y por las barreras que existen a la inversión de los mismos, impidiendo la obtención de mayores utilidades.

En este sentido, entonces, es que se dice que las temáticas sociales se describen con independencia de las temáticas económicas del sistema previsional, de tal modo que se construye una visión de la problemática previsional dividida en dos mundos que no se conectarían entre sí: el del/la trabajador/a que cotiza y el de la industria de las AFP, cada uno con sus problemáticas propias que aquejan al/a trabajador/a y posterior jubilado/a.

Esta paradoja entre un fenómeno social que es definido según diversos elementos que lo compondrían y que además estarían relacionados entre sí, pero que es enunciado desde dos perspectivas de conocimiento autárticas, impide que el marco de la definición de la problemática previsional sea el de una matriz de pensamiento crítico latinoamericano.

Lo anterior tendría como consecuencia que la descripción del gobierno sobre la situación previsional no tenga “una visión comprensiva, abierta y dinámica, que [cuestione] (...) las interpretaciones parcializadas” (Argumedo, 2009: 74), es decir, que exprese cuáles son las consecuencias de observar esta cuestión sólo desde una perspectiva economicista, o bien desde una perspectiva económica y social, pero que no se relacionan entre sí. Una de las consecuencias de esta visión sobre la problemática previsional que separa las cuestiones sociales de las económicas, es que el gobierno no interroga al sistema de capitalización individual mismo, como posible tercero que influye en por qué las personas, aun cuando cotizan responsablemente, obtienen bajas pensiones.

Así, la fundamentación de la relación entre saberes en una matriz de pensamiento crítico tendría como consecuencia la invisibilización de los abusos del sistema de capitalización individual sobre los/las cotizantes, ya que no sería capaz de poner en relación las fallas del sistema con el modo de funcionamiento del mercado de capitales y la industria de las AFP. Así, la lógica meramente crítica, pero no crítica latinoamericana a la base de la relación entre saberes, terminaría proveyendo un diagnóstico parcializado del problema previsional, permaneciendo ocultos los poderes hegemónicos implicados en el sistema de Financiamiento que lucran y obtienen grandes utilidades en desmedro de los ahorros de los/las propios/as trabajadores/as. Estas cuestiones no pueden observarse si no se pone el foco en la relación entre las problemáticas sociales y económicas, ya que su división no permite abarcar todas las aristas de la situación y causas de riesgo de vulnerabilidad en la vejez.

### 1.1.3. Relatos sobre lo social

La última variable para analizar qué saberes y cómo los legitima el gobierno para definir el sistema de protección social en general y el sistema previsional en particular son los relatos sobre lo social que decide incorporar en dicha definición y en la propuesta de ley que reforma el sistema de jubilación. A partir de ello, se podrá concluir si dicha decisión se fundamenta en una matriz de pensamiento tradicional, cuando los saberes pertenecen al ámbito científico o en el caso de la elaboración de políticas públicas, al técnico/político/administrativo, o en una matriz de pensamiento crítico, cuando se incorporan saberes externos a estos ámbitos de saber que no corresponden con las formas de validación tradicional de conocimiento para la construcción de enunciados científicos en el área de las políticas públicas.

Ahora, para que la incorporación de otros relatos sobre lo social en la problemática previsional se fundamente además en una matriz de pensamiento crítico latinoamericano, dicha incorporación debe tener como objetivo quitarle el carácter de subalterno al saber “no tradicional” que se incorpora, es decir, debe ser develado como silenciado por el saber científico oficial para que no amenace su hegemonía y los beneficios que esto le trae. En este sentido, una matriz de pensamiento crítico latinoamericano integra otros relatos sobre lo social, pero no como meros/meras informantes nativos, sino como personas con derecho de entrada e injerencia en el debate público y las decisiones políticas, para con ello desocultar las voces subalternas de aquellos/aquellas actores y actrices que han sido silenciados/as por las estructuras coloniales de poder del discurso científico.

Como se mencionó en la descripción del caso, el gobierno tuvo una intención explícita de incorporar las propuestas de la ciudadanía al diagnóstico sobre la situación del sistema previsional y su posterior reforma, cuestión que se llevó a cabo por intermedio de un Consejo Asesor Presidencial que tenía como rol escuchar y recopilar la opinión de diferentes organizaciones de la sociedad civil que participarían en instancias de debate del Consejo destinadas para ello. A raíz de estas audiencias, el Consejo elaboraría posteriormente un informe de diagnóstico y propuesta de reforma al sistema de jubilación que el gobierno lo usaría como herramienta para conocer e incorporar las propuestas de la ciudadanía.

En función de ello se podría decir que la matriz de pensamiento que fundamenta la intención del gobierno de incorporar a la ciudadanía en la elaboración de la reforma previsional es una matriz de pensamiento crítico, pues dichos saberes no corresponden a los conocimientos tradicionales con los cuales se formulaban las políticas en el país. De hecho, el Consejo Asesor y la metodología de los diálogos ciudadanos esalzada por el gobierno como una nueva forma de ejercer el poder político, donde los ciudadanos y el estado de manera conjunta deciden qué tipo de protección social es la mejor para el país.

Ahora toca observar la forma en que se incorpora a la ciudadanía tanto en el informe elaborado por el Consejo, como en su propuesta de reforma y en el proyecto de ley elaborado por el Comité de Ministros, para así poder distinguir si ésta se da en el marco de una matriz de pensamiento crítico, cuando los relatos sobre lo social son considerados como informantes nativos, o bien en el marco de una matriz de pensamiento crítico latinoamericano, cuando los relatos sobre lo social son considerados en tanto liberación de su condición de subalternidad y de las injusticias que en función de ello han sido sometidos.

Para abordar los relatos sobre lo social identificables en el informe del Consejo se llevará a cabo un análisis en dos niveles, primero del diagnóstico, y luego de la reforma previsional propuesta por el Consejo y el gobierno. En cada uno de esos niveles se hará un análisis comparativo entre lo propuesto por el Consejo y las propuestas de quienes participaron del proceso de audiencias del Consejo, instancia donde organizaciones sindicales, sin fines de lucros, miembros del sector privado, investigadores/as y académicos/as, tuvieron la oportunidad de dar su percepción respecto de la problemática previsional y proponer alternativas para atacarla. Posteriormente se analizan las propuestas de reforma del gobierno, en función de su similitud o diferencias con las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

El análisis de estas diferencias y similitudes tiene como objetivo identificar los criterios de incorporación de relatos sobre lo social dentro de la propuesta del Consejo y del gobierno.

#### a. Relatos sobre lo social en el informe de diagnóstico del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional

Para conocer el modo en que el Consejo incorporó los relatos sobre lo social de las organizaciones de la sociedad civil en el informe de diagnóstico que elaboró, se tiene que identificar el criterio de selección a la base de dicho proceso, cuestión que se dedujo de la comparación entre las similitudes y diferencias entre la evaluación sobre el sistema de pensiones realizado por el Consejo y el de las organizaciones de la sociedad civil que participaron de sus audiencias.

Según el análisis comparativo entre el informe de diagnóstico del Consejo y las cuestiones diagnosticadas como positivas y negativas del sistema previsional por parte de las organizaciones que participaron de las audiencias, se pudo concluir que el criterio de incorporación está guiado por la legitimación de las organizaciones del sistema de capitalización individual como eje constitutivo del sistema de pensiones.

Según este criterio, la postura del Consejo es coincidente con los actores pertenecientes a la industria de capitales, a ex funcionarios/as públicos/as, organizaciones empresariales, organismos internacionales, institutos de estudio de tendencia neoliberal e instituciones financieras. No así con

las organizaciones de la sociedad civil que representan a trabajadores/as dependientes e independientes y algunas instituciones académicas que no comulgan con el neoliberalismo.

Las coincidencias con el primer grupo tienen su núcleo, como se mencionó, en la evaluación que estas organizaciones hacen sobre el sistema de jubilación vigente, respecto del cual dicen que si bien está en crisis, esto no es consecuencia del sistema de capitalización individual, ya que éste funciona y es beneficioso para los adultos mayores. En efecto, este grupo afirma que para aquellos/aquellas que cotizan regularmente tienen buenas expectativas de obtener una buena pensión de retiro. Respecto del resto, aquellos/aquellas que no cotizan, que sólo lo hacen esporádicamente o que subcotizan, obviamente tienen una baja percepción de lo que el sistema les puede entregar. En otras palabras, el sistema de capitalización individual es beneficioso para los/las trabajadores/as jubilados/as en tanto sigan las reglas del juego.

Por otra parte, destacan el rol del sistema de capitalización individual en la situación macroeconómica del país, en tanto éste ha colaborado significativamente al crecimiento económico y al desarrollo del sistema financiero. Esto ha permitido que el sistema de pensiones no sólo sea más eficiente y auto sustentable que el antiguo sistema de reparto para garantizar pensiones en el mediano y largo plazo, sino también para construir un pilar para el desarrollo económico del país.

Al igual como lo hiciera el Consejo, este grupo de organizaciones dice que las fallas que se identifican en el sistema previsional son atribuibles a variables externas al sistema de capitalización individual y que tienen que ver, por ejemplo, con el mercado del trabajo (desempleo, discriminación por género, informalidad). En este sentido se dice, que el sistema de AFP no paga bajas pensiones, ya que ésta depende de los ahorros del/la trabajador/a, y éstas a su vez dependen del funcionamiento del mercado laboral. Otra de las problemáticas externas identificadas por este grupo y que afecta el funcionamiento del sistema previsional es el envejecimiento de la población (ECONSULT, 2006; Asociación de Administradores de Fondos Mutuos de Chile, 2006; BM, 2006, cit. en CAPRP, 2006b), a lo que se suma el aumento en la esperanza de vida y el decrecimiento de la tasa de fecundidad.

En consecuencia con dicha evaluación las organizaciones pertenecientes a las áreas de la sociedad mencionadas concluyen que frente a cualquier eventual cambio al sistema previsional, éste debe mantener la estructura básica en el sistema de capitalización individual. Es por ello que desde esta perspectiva se propone la necesidad de reformas parciales que ayuden a fortalecer el sistema de capitalización individual, y no a transformarlo. Todas cuestiones que coinciden con la postura del Consejo.

Por otra parte, tenemos organizaciones cuyas percepciones sobre el sistema de jubilación vigente no coinciden con las expuestas por el Consejo en el Informe de diagnóstico. Se recuerda que dentro de estas organizaciones están: representantes de trabajadores/as dependientes e independientes y algunas instituciones académicas que no comulgan con el neoliberalismo.

Una primera diferencia entre el diagnóstico del Consejo y estas organizaciones es la percepción que tienen sobre la necesidad de la reforma, la cual se inscribe en el hecho de que el riesgo de vulnerabilidad en la vejez y las problemáticas previsionales están vigentes hoy y el sistema de capitalización individual no ha sido capaz de resolverlos. En este sentido, sí consideran que el sistema de capitalización individual está en crisis, ya que es deficiente en términos de cobertura, de monto de las pensiones, genera indignancia a los/las trabajadores/as, tiene un costo excesivo para el estado y solamente contempla el esfuerzo del/la trabajador/a.

Otra cuestión que relevan estas organizaciones y que las distingue de la participación de otras entidades, es la profundidad con que se toma el hecho que el sistema de capitalización individual haya sido impuesto en un régimen dictatorial, altamente represivo y sin derecho de la ciudadanía a expresar su descontento o desaprobación con el sistema. Por otra parte, se remarca que la implementación del sistema de capitalización individual fue impulsada por el BID, el Banco Mundial, y el FMI en el marco de la implementación de un modelo económico neoliberal en la región y cuyas recomendaciones de política económica para los países dependientes se sistematizaron en el Consenso de Washington. Dicha estrategia se asocia con un plan para salvar a

los bancos de la quiebra en los 80, para lo cual se utilizaron los fondos previsionales, préstamo que nunca fue devuelto a los/las trabajadores/as bajo las reglas crediticias de los bancos generales.

Por otra parte, a diferencia del diagnóstico del Consejo y de las organizaciones que lo secundan en la evaluación del sistema previsional, este segundo grupo de organizaciones ve una relación entre estos cambios en el modelo económico y las problemáticas previsionales, ya que la integración del país a una economía globalizada y de libre competencia, implicó cambios en el mercado laboral que vulneran la situación vital de los/las trabajadores/as, entre los cuales se mencionan: la precarización laboral sostenida y en aumento, la flexibilización del mercado del empleo; aumento del trabajo con contratistas y subcontratistas, los contratos cortos o por faena, el trabajo como prestación de servicios a honorarios, el trabajo temporero y part time, el trabajo informal por cuenta propia, sobre todo para aquellos/aquellas cesantes mayores de 40 años, que tienen serias dificultades de inserción laboral, todos fenómenos afectan su calidad de vida e introducen incertidumbre y temor al no ver cubiertos sus riesgos en esta nueva forma de concebir el desarrollo.

Para este grupo de trabajadores/as, una conclusión importante respecto del funcionamiento del sistema previsional en base al sistema de capitalización individual, es que éste es un mecanismo que está al servicio del sector privado y no de los/las trabajadores/as, y, peor aún, en desmedro de ellos/ellas. Por ello, es necesario no solo reformarlo sino transformarlo.

Por último, se observa que el Consejo deja fuera en su diagnóstico la situación particular de diversos tipos de trabajadores/as informales, tales como, los/las temporeros/as del sector frutícola, los/las taxistas, los/las agricultores campesinos/as e indígenas, pequeñas y medianas empresas, funcionarios públicos y el daño previsional, protección previsional de las personas con discapacidad psiquiátrica, mujeres rurales indígenas, trabajadores/as de ferias libres, trabajadores/as artesanales, actores y actrices, profesionales universitarios/as de la salud.

Luego de mostrar cuáles son las diferencias y similitudes entre el diagnóstico elaborado por el Consejo y los diagnósticos de las organizaciones que participaron de las audiencias, se puede decir que la matriz de pensamiento que fundamenta la incorporación de otros relatos sobre lo social al diagnóstico del Consejo no correspondería a una matriz de pensamiento crítico latinoamericano, en tanto dicha inclusión está condicionada por ciertos estándares y requisitos impuestos por el gobierno (a través del Consejo) y que impiden el rescate de dichos relatos de la subalternidad de discursos coloniales hegemónicos sobre el sistema previsional.

La primera de estas cuestiones que condiciona la incorporación de estos otros relatos sobre lo social dentro del diagnóstico del Consejo es la postura de las organizaciones frente al sistema de capitalización individual. En efecto, no se incluyen en el diagnóstico aquellas reflexiones que afirman que el sistema previsional está en crisis por las fallas del sistema de capitalización individual y que es necesario transformarlo, ni tampoco aquellas cuestiones que permanecen invisibilizadas por la comisión al legitimar el sistema de capitalización individual. Por su parte, las exposiciones de organizaciones que sí son incluidas en el diagnóstico son aquellas que comparten con el Consejo la creencia de que el problema no es el sistema de capitalización individual, sino sus usuarios/as, que no han logrado adaptarse a él. Esta constatación es clave para el análisis que sigue pues marca la lógica de selección del saber en la que se basa el informe, la cual estará marcada por el supuesto del que parte el Consejo, a saber, que el sistema de capitalización individual no está en crisis, por ende no es necesario transformarlo.

Este criterio de inclusión, además se ve reforzado por la forma en que las organizaciones que participaron de las audiencias debían exponer su diagnóstico y propuesta de reforma según temáticas impuestas de manera jerárquica por el gobierno y la comisión, que fueron incluso condición para poder participar de las audiencias. Esto tendría dos consecuencias; la primera, una contradicción entre una postura crítica que quiere incorporar la voz de la ciudadanía en el debate de las políticas públicas, pero siguiendo la lógica tradicional de legitimación de saberes, en tanto el modus operandi de la comisión termina por imponer un marco comprensivo que podría estar abarcando sólo una parte de los procesos históricos, seleccionando unos rasgos de la problemática previsional y eludiendo otros. Por otra parte, esta forma de incorporación de saberes ciudadanos en

la política previsional mantiene a los/las participantes en una situación de subalternidad, es decir, como alternativos al saber científico o como informantes nativos, en tanto se legitiman mientras que se ajustan a ciertos parámetros preestablecidos por el gobierno. Ello implica silenciar aquellas experiencias que escapan a las preconcepciones del gobierno sobre las problemáticas del sistema de protección social y del sistema previsional, omitiendo con ello posibles denuncias al peligro de mantener poderes hegemónicos dentro del Sistema, que generan las situaciones de injusticia en la distribución de las pensiones futuras.

En consecuencia, el diagnóstico elaborado por el Consejo tiende a rescatar elementos de aquellas organizaciones que abogan por mantener las bases del sistema actual, sobreponiendo sus “virtudes” a aquellas acciones en desmedro de los/las trabajadores/as y los/las usuarios/as del Sistema. Ello significa, para lo que aquí interesa, dos cosas: hay una contradicción entre una supuesta metodología de diálogo social e intenciones de reformar el sistema de la mano con la ciudadanía, y las cuestiones que son efectivamente incluidas en el informe, que representan sólo a un sector de la sociedad civil, aquel que legitima el sistema de capitalización individual como la forma basal adecuada para solucionar las problemáticas del sistema previsional (visión compartido, como se ha dicho ya, tanto con el gobierno como con el congreso). Por otra parte, la inclusión de otros relatos que no comparten esta premisa se incorpora en el informe en la figura de “informante nativo”, en tanto se incluye en la sección metodológica del mismo, demostrando con ello, que fueron consideradas todas las experiencias posibles para la elaboración del informe, sin que ello implicara necesariamente la decisión del Consejo de incorporarlas en su diagnóstico.

Algunas consecuencias de que la matriz de pensamiento que subyace a la incorporación de relatos sobre lo social sea crítica y no crítica latinoamericana tienen que ver con la denuncia de aquellas estructuras coloniales injustas que operan en beneficio de los/las partidarios/as del sistema de capitalización individual y en desmedro de los/las trabajadores/as. Se tomarán ejemplos de lo anterior a partir de algunos de las visiones críticas de las organizaciones excluidas del contenido del diagnóstico elaborado por el Consejo.

En tanto el Consejo considera el sistema de capitalización individual como un mecanismo de financiamiento virtuoso dentro del sistema previsional, deja fuera del diagnóstico un análisis sobre otros tipos de sistemas de jubilación que operan en función de los principios de solidaridad y distribución intergeneracional que tenían, por ejemplo, los regímenes de reparto (FTC & FENATRAPECH, 2006; CONFUSAM, 2006; CNT, 2006; PET, 2006; CENDA, 2006, cit. en CAPRP, 2006b). Algunas de las organizaciones toman esta cuestión como premisa para pensar la reforma previsional, diciendo que

cuando en los ochenta con el DL 3.500 se instauró el sistema de la capitalización individual (...) se abandonó la noción de solidaridad generacional y los componentes redistributivos del sistema previsional basado en el principio de reparto en el sistema de pensiones, es decir la solidaridad” (PET, 2006, cit. en CAPRP, 2006b: 39).

Relacionado con lo mismo, como consecuencia de que el Consejo legitime el sistema de capitalización individual como mejor mecanismo para que el o la trabajador/a acumule su ahorro previsional, no hay espacio para cuestionar

si el centro [de la reforma] va a ser nuevamente la responsabilidad individual y el manejo mayoritariamente privado de la seguridad social, con una participación estatal de carácter subsidiario o, por el contrario, si se va a reconocer la responsabilidad social estatal y privada, llevando a lo central la necesidad que más que una reforma es urgente una refundación del sistema de la seguridad social en Chile (Asociación de empleados públicos por la reparación del daño previsional, 2006, cit. en, CAPRP, 2006b: 319).

A raíz del mismo diagnóstico positivo que hace el Consejo sobre la legitimación de la capitalización individual, no se tiene una reflexión crítica respecto de las sobreutilidades que han tenido las AFP y la contradictoria situación previsional de la mayoría de los/las trabajadores/as chilenos/as. Así, no hay espacio para denunciar que si bien las AFP

han sido un factor medular en el crecimiento económico de nuestro país, al inyectar ingentes recursos en el mercado de capitales, (...) estas tremendas utilidades, a pesar de las rentabilidades asociadas, curiosamente no benefician a sus ahorrantes con pensiones dignas y satisfactorias y el mercado los condena a las pensiones mínimas o peor aún a las pensiones asistenciales si es que califican (FTC & FENATRAPECH; CONFUSAM, 2006; CENDA, 2006; Asociación de empleados públicos por la reparación al daño previsional, 2006, cit. en, CAPRP, 2006b: 321).

También es puesto en duda por algunas organizaciones el supuesto de los/las defensores/as del sistema de capitalización individual que dice que para obtener buenas pensiones

el elemento clave es la rentabilidad, pero se olvidan que lo clave es el producto final, esto es la capitalización de ahorros. Si las remuneraciones y rentas sobre las que se ha cotizado son insuficientes y la densidad de cotizaciones bajas, la rentabilidad por alta que sea no solucionará la insuficiencia del ahorro final (Asociación Nacional de Empleados Laboristas, 2006, cit. en, CAPRP, 2006b: 521).

En definitiva, la matriz de pensamiento que subyace a los relatos sobre lo social que el Consejo decidió incorporar al informe de diagnóstico, correspondería a una matriz de pensamiento crítico, pero no a una matriz de pensamiento crítico latinoamericano, en tanto existe una contradicción metodológica que integra otros saberes no científicos como informantes nativos, provocando la invisibilización de los perjuicios para la población adulta mayor, sobre todo la más pobre, de la primacía de las reglas del juego del sistema de capitalización individual en la distribución de pensiones. Se podría incluso afirmar que la supuesta metodología de “diálogos sociales” utilizada por el gobierno resulta una herramienta para hacer cambios al sistema previsional que permitan conservar el status quo de su funcionamiento, es decir, que sólo una minoría en desmedro de una mayoría se haga de los beneficios y utilidades de la capitalización del ahorro previsional. Por otra parte, deja fuera la situación particularizada de situaciones sociales de riesgo de organizaciones que han sido afectadas altamente por el sistema de capitalización individual, siendo el criterio de selección de saberes válidos aquellos que sólo ven el rostro del progreso y no del espanto, que habla de una actualidad y de un nosotros/as selecto e ignora a ese otro/a que conforman las masas perjudicadas por el sistema<sup>27</sup>.

#### b. Relatos sobre lo social en la propuesta de reforma del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional

Ahora toca indagar en los que habrían sido los criterios de incorporación utilizados por el Consejo para incluir en su propuesta de reforma las sugerencias de las organizaciones de la sociedad civil que participaron de las audiencias. Para ello, se observará qué relatos sobre lo social emanados desde la sociedad civil fueron incorporados a la propuesta de reforma elaborada por el Consejo.

Entre las propuestas del Consejo para reformar el sistema de pensiones y las propuestas de las diversas organizaciones de la sociedad civil, se puede decir, en primer lugar, que la identificación del criterio de elección de saberes para formular la propuesta de reforma es un poco más difusa respecto de lo encontrado en el análisis de la elaboración del diagnóstico del Consejo, ya que éste tomó sugerencias de todas las organizaciones participantes. Sin embargo, en algunas áreas priorizó la incorporación de medidas solo de algunos/as de los/las participantes. Es aquí donde se pondrá atención.

---

<sup>27</sup> La mayoría de las organizaciones, y la propia comisión, en general concuerdan con los aspectos cuantitativos del sistema que está en observación. Lo que diferencia a estos grupos, es que aquellos/aquellas que quedan fuera del informe, tienen una postura contraria a la legitimación del modelo previsional vigente, por un lado, y, por otro, describen la problemática desde una perspectiva más cualitativa (de hecho, muchas no quieren ahondar en cifras ya conocidas), que incorpore otras variables en el análisis como son las cuestiones históricas, culturales, sociales, políticas y económicas, que determinan la situación de vulnerabilidad y pobreza en la vejez, sobre todo en lo que refiere a las estructuras que lo producen.

Según el análisis comparativo entre la propuesta de reforma del Consejo y las propuestas de las organizaciones que participaron del proceso de audiencias, se puede concluir que el criterio de selección estuvo basado en la legitimación de las organizaciones de las premisas neoliberales fundantes del sistema de jubilación, siendo el principio de la equivalencia, la centralidad del mercado, la focalización/subsidiaridad del estado y sostenibilidad financiera, componentes esenciales del relato único y científicamente válido para decidir las transformaciones al sistema previsional. En este sentido, es posible observar un patrón de incorporación de saberes según si siguen estos principios constitutivos del sistema de pensiones vigente o no.

De este modo, por ejemplo, en función de la defensa del principio de centralidad del mercado y rol subsidiario del Estado, se excluyeron las propuestas que planteaban una reconstrucción del sistema previsional que cambiara el lugar del mercado por el estado, es decir, sugerencias que apuntaban a un rol no sólo más activo sino central del estado en la administración, regulación y distribución de los fondos de pensión. También aquellas sugerencias que proponían que en lo anterior participaran los/las trabajadores/as y los/las cotizantes quedaron excluidas, como por ejemplo, la incorporación dentro de la organización de la industria de las AFP de una entidad estatal o a cooperativas de trabajadores/as con injerencia en las políticas de competencia e inversión y en la determinación de los costos administrativos de las AFP. Ello, pues dicha participación implicaba poner límites y dirigir el comportamiento de las administradoras dentro del mercado de capitales.

No encajan dentro de los patrones de validación científica del Consejo aquellas propuestas para otorgarle responsabilidad en el financiamiento y monto adecuado de las pensiones a las grandes empresas, a las AFP y a los empleadores, ya que con el mercado de capitales y el principio de la equivalencia basta para mantener la sostenibilidad del Sistema. En la misma línea tampoco fueron incorporadas las sugerencias de que el fondo solidario fuera financiado por otros actores y actrices diferentes al Estado, como los/las trabajadores/as o el sector privado, ya que el contenido de dicho fondo debe ser subsidiario estatal. Tampoco fueron acogidas las peticiones para el aumento de sanciones y penas a aquellos/aquellas actores y actrices del sistema que no cumplan con sus obligaciones legales con los/las trabajadores/as, como por ejemplo, el no pago de cotizaciones.

Así también, propuestas que apuntan a flexibilizar el principio de la equivalencia y el rol principal del/la trabajador/a en su ahorro previsional son excluidas. Ejemplo de ello es la propuesta del Consejo frente a la reparación estatal del daño previsional, cuya sugerencia se limita a la posibilidad del individuo de hacer un pago retroactivo de la subcotización y le otorga al estado un rol subsidiario sólo en lo que toca a la pérdida de rentabilidad, pero no en el monto de las pensiones actuales de los/a funcionarios/a públicos/a, ya sea para quienes van a jubilar, o quienes ya lo hicieron. En este sentido, el criterio de inclusión de propuestas está dado por la preservación de la responsabilidad individual en el ahorro previsional y el carácter subsidiario del estado en la entrega de beneficios.

Por otra parte, quedan excluidas aquellas propuestas de las organizaciones que quieren transformar la estructura operativa del sistema de capitalización individual que opera bajo lógicas injustas que generan inequidad social, como son, por ejemplo, los beneficios tributarios al ahorro previsional voluntario, beneficio previsional que no piensa en los mayormente excluidos de los beneficios del sistema, a saber, los/las trabajadores/as de rentas medias o bajas que no pueden ahorrar, o la eliminación de la sanción económica por retiro de ahorros previsionales voluntarios a quienes tienen dificultades de acceso a financiar otros derechos sociales como la salud, la educación y la vivienda. En esta misma lógica, tampoco se incluyeron medidas previsionales específicas que beneficien dentro del sector de trabajadores/as independientes, a aquellos/aquellas más perjudicados/as dentro del sistema de pensiones, dado que se insertan laboralmente en sectores de alta precariedad, como son los/las temporeros/as, los/las trabajadores/as del agro, las mujeres campesinas, etc. Toca también en este punto hacer mención a las medidas de equidad de género, entre las cuales no se incluyen las sugerencias para mujeres trabajadoras que no tienen hijos/a o cónyuge o que trabajan en sectores precarios de la economía (como las temporeras), persistiendo su inclusión previsional inequitativa respecto de los hombres.

Pareciera ser que, en definitiva, aquellas sugerencias que limitan el libre mercado y su transformación para un funcionamiento más equitativo, son precisamente las que no se incorporan por el Consejo en la propuesta. En este sentido, se podría decir que pese a que en el informe final del Consejo fueron incorporadas todas las presentaciones de las organizaciones en las audiencias, no todas fueron legitimadas o validadas como saberes científicos para aportar al proyecto de reforma, cada vez que éstos se alejaron de las premisas neoliberales del sistema de jubilación, como un relato único y científicamente válido para configurar el sistema de previsual social.

En este sentido, la matriz de Pensamiento que subyace a la elaboración de la propuesta de reforma del Consejo es una matriz de pensamiento crítico y no una matriz de pensamiento crítico latinoamericano. La razón de lo anterior no es antojadiza, es decir, no sólo se considera que no hay una fundamentación en una matriz de pensamiento crítico latinoamericano porque el criterio de selección de relatos sobre lo social es el del sistema de capitalización individual, sino también y sobre todo porque la metodología de trabajo del Consejo llamada “diálogos sociales” esconde en la pretendida participación de la ciudadanía en la reforma previsional, la incorporación de las organizaciones contrarias al sistema como meros/meras informantes nativos, de manera tal de invisibilizar la voz de actores y actrices que quieren romper con la hegemonía de la estructura colonial del sistema de capitalización individual. Esto trae como consecuencia la subalternación de aquellas propuestas que querían restituir y hacer justicia por aquello que ha sido escondido tras el reconocimiento de las grandes virtudes macroeconómicas y financieras del sistema de capitalización individual, que han sumido a la mayoría de los/las adultos/as mayores en la pobreza o la vulnerabilidad cuando entran en la etapa de jubilación.

### c. Relatos sobre lo social en el proyecto de ley del gobierno que reforma el sistema previsional

Para determinar qué matriz de pensamiento subyace a la incorporación de otros relatos sobre lo social en el proyecto de ley que elabora el gobierno para reformar el sistema previsional se revisaron sus propuestas, en función de su similitud o diferencias con las de las organizaciones de la sociedad civil y del Consejo.

Según este análisis, en primer lugar se podría afirmar que el proyecto de ley incorpora otros relatos sobre lo social diferentes al científico, político o administrativo, en tanto el gobierno afirma que dicho proyecto fue elaborado en base al informe de diagnóstico y propuesta de reforma del Consejo, el cual, a su vez, está conformado por las presentaciones de todas las organizaciones que participaron de las audiencias. Pero ¿en qué medida dichos saberes fueron incorporados? ¿en qué se parecen la propuesta de reforma del Consejo con la del gobierno? ¿se incorporan en el proyecto de ley las propuestas de los mismos actores externos al mundo político que incorporó el Consejo?

Según los puntos abordados por el Comité de Ministros en el proyecto de ley se pudo observar que todas las propuestas realizadas coinciden con las del Consejo, aun cuando no todas las propuestas del Consejo fueron incorporadas al proyecto de ley. Sin perjuicio de ello, se observa la misma lógica de incorporación de las propuestas de las organizaciones que participaron de las audiencias que llevó a cabo el Consejo.

En este sentido, el proyecto de ley no incorpora medidas que identifican otras perspectivas sobre el funcionamiento del sistema vigente y que parten de la base que la solución para la problemática de la vulnerabilidad y pobreza en la vejez pasa por transformar el sistema de capitalización individual como administrador principal de las pensiones futuras. Entre éstas, nuevamente están los cambios propuestos por organizaciones que proponían un rol activo y preponderante del estado en la administración, regulación, gestión y distribución de los fondos de pensión y que además clamaban por la incorporación de los/las trabajadores/as, cotizantes y pensionados/as en la gestión y políticas de inversión de sus fondos. Lo mismo para aquellas sugerencias de entrada de nuevos actores a la industria de AFP externas al mercado financiero, con el fin de poner límites a las inversiones, cuyas utilidades quedan en manos de unos pocos y se ganan en desmedro de la dignidad de las pensiones de la mayoría de los/las cotizantes.

En el proyecto de ley están ausentes también propuestas que permitan otorgar una responsabilidad mayor a las administradoras, los/las empleadores/as y el sector privado en el logro de pensiones con tasas de reemplazo cercanas al salario del/la trabajador/a en su fase activa. También se omiten las propuestas que otorgaban a estos actores y actrices injerencia en el financiamiento del pilar solidario, para que éste se comprenda desde una concepción de responsabilidad social y no sólo estatal. Por último y al igual como se evidenció en la propuesta del Consejo, no fueron incorporados artículos en la ley que endurecieran las sanciones a quienes no cumplan con sus obligaciones hacia los/las cotizantes.

Si a ello se le suma que con el proyecto de ley se reafirma la intención del gobierno de mantener como pilar principal del sistema de pensiones la capitalización individual de administración privada, se puede concluir que la propuesta, al menos en lo que refiere a la validación de otros relatos sobre la problemática previsional, está mucho más cerca a una fundamentación epistemológica crítica que a una crítica latinoamericana, en tanto no le da crédito a aquellas experiencias que no ven progreso en el sistema de AFP para el manejo de los fondos previsionales, subalternizando a quienes son víctimas de sus propias falencias.

## **1.2. EL CONCEPTO DE SOCIEDAD QUE SUBYACE A LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA EN EL AÑO 2008<sup>28</sup>**

Luego de revisar la matriz de pensamiento que subyace a los supuestos epistemológicos a la base del informe de diagnóstico y propuesta de reforma y el diseño del proyecto del gobierno para reformar el sistema previsional, toca analizar la segunda dimensión conceptual que permite determinar qué matriz de pensamiento subyace a este proceso, a saber, el concepto de sociedad a la base de la reforma al sistema previsional propuesta por el gobierno de Michelle Bachelet.

---

<sup>28</sup> En este apartado se desarrollan las categorías analíticas destacadas en el siguiente cuadro:

### **MATRIZ DE PENSAMIENTO**

#### *1.1. Supuestos epistemológicos*

#### *1.2. Concepto de sociedad*

##### **1.2.1. Objeto de estudio**

##### **1.2.2. Metodología de observación**

###### 1.1.1. Objetividad del saber

##### **a. Concepción del orden social**

##### **a. Ecología de los saberes**

###### 1.1.2. Relaciones entre los saberes

##### **b. Concepción del tiempo**

##### **b. Ecología de las temporalidades**

###### 1.1.3. Relatos sobre lo social

##### **c. Lógica productiva**

##### **c. Ecología de la productividad**

Para conocer si el concepto de sociedad se fundamenta en una matriz de pensamiento tradicional o crítico latinoamericano, se rastreará en el diagnóstico y propuesta respectivos los elementos que permitan determinar cómo, por una parte, se describe su 1.2.1. *objeto de estudio* (las problemáticas del sistema previsional y sus soluciones) según su concepción sobre a) el orden social, b) temporal y c) productivo del fenómeno, y cuál es la 1.2.2.. *metodología de observación* que utiliza el gobierno para establecer juicios sobre dicho objeto, sea en términos de la ecología de los a) saberes, b) de las temporalidades o c) de la productividad.

A partir de las características que tome cada una de estas variables se podrá determinar qué matriz de pensamiento subyace al concepto de sociedad con que opera el gobierno para elaborar la reforma previsional.

### 1.2.1. Objeto de estudio<sup>29</sup>

Como recién se mencionaba la primera variable que permite describir cuál es el concepto de sociedad con que opera el gobierno para identificar las fallas del sistema previsional y posteriormente formular reformas que las corrijan, es la forma en que éste define su objeto de estudio, según la descripción de un modelo previsional ideal que establece ciertos parámetros de orden social, temporal y productivo.

Se pasará a continuación a revisar cada una de estas variables en el caso de la reforma previsional elaborada por el gobierno de Michelle Bachelet.

#### a. Concepción del orden social en la definición de la problemática previsional

---

<sup>29</sup> En este apartado se desarrollan las categorías analíticas destacadas en el siguiente cuadro:

#### **MATRIZ DE PENSAMIENTO**

##### *1.1. Supuestos epistemológicos*

##### *1.2. Concepto de sociedad*

#### **1.2.1. Objeto de estudio**

##### 1.2.2. Metodología de observación

##### 1.1.1. Objetividad del saber

#### **a. Concepción del orden social**

##### a. Ecología de los saberes

##### 1.1.2. Relaciones entre los saberes

#### **b. Concepción del tiempo**

##### b. Ecología de las temporalidades

##### 1.1.3. Relatos sobre lo social

#### **c. Lógica productiva**

##### c. Ecología de la productividad

Para identificar cuál es el concepto de *orden social* que subyace a la reforma previsional, se debe indagar en el modelo de previsión al que aspira el gobierno cuando piensa en dichas modificaciones. Para conocer en qué matriz de pensamiento dicha concepción se fundamenta, se debe reflexionar si la concepción sobre la estructura y organización ideal del sistema de pensiones se basa en un orden social eurocéntrico, es decir, en la suposición de que hay un único modelo previsional, que es superior y que por sus características inherentes es digno de ser imitado.

La concepción del orden social a la base de la reforma previsional que elabora el gobierno de Michelle Bachelet puede deducirse en principio de dos premisas básicas a partir de las cuales se realiza el diagnóstico de la situación previsional, se identifican sus respectivas fallas y se proponen medidas para abordarlas. Estas dos premisas son: *el sistema de capitalización individual no está en crisis y el sistema de capitalización individual no ha fracasado*. Con ellas el gobierno expresa su postura respecto del sistema de pensiones vigente, el cual si bien está en crisis pues no es capaz de asegurar a la mayoría de la población adulta mayores pensiones de calidad, ello no implica necesariamente que el sistema de capitalización individual esté en crisis o sea el causante de dichas fallas. Por el contrario, para el gobierno, éste último como mecanismo de financiamiento del sistema previsional ha funcionado de acuerdo a lo previsible, logrando que los/las trabajadores/as con empleos estables que cotizan regularmente a lo largo de su vida laboral, ahorden un fondo previsional suficiente para financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad.

Lo anterior lleva a que el modelo previsional al que aspira el gobierno para mejorar las fallas que ponen en riesgo de vulnerabilidad a los/las adultos/as mayores sea el que está constituido por los 4 principios del modelo neoliberal de pensiones, impulsado por el Banco Mundial en los años 80 y que permitió implementar el sistema de capitalización individual en Chile. Estos principios son: el principio de la equivalencia, la centralidad del mercado, el rol subsidiario del estado y la sostenibilidad financiera por sobre la equidad social.

En el caso del principio de la equivalencia, por ejemplo, su defensa queda de manifiesto cuando el gobierno afirma que las fallas del sistema son atribuibles a la caída de “los supuestos claves sobre cómo se comportarían los afiliados dentro del nuevo sistema[de capitalización individual] y una inadecuada estructuración de sus pilares fundamentales” (Bachelet, 2005: 29). Los supuestos a los que se hace referencia son: a) los/las trabajadores/as dependientes e independientes tendrían un incentivo a cotizar por la posibilidad de vigilar y ser propietarios/as de sus fondos de pensión; b) los/las trabajadores/as cotizarían por la totalidad de sus ingresos y sólo lo interrumpirían por desempleo; c) los/las trabajadores/as de menores ingresos contarían con 240 meses de cotizaciones para acceder a la pensión mínima y d) las mujeres dueñas de casa participarían en los ingresos familiares durante su vejez, así como lo habrían hecho durante años previos (Bachelet, 2006a: 3).

La caída de estos supuestos se enlaza con cambios demográficos, económicos y sociales que se han dado durante los últimos 25 años en la sociedad chilena: las expectativas de vida han aumentado, cada vez se posterga más la entrada al mundo laboral, acortando el período de tiempo de cotización en contraste con más años de vida y la mujer, si bien tiene una mayor participación en el período laboral, su inserción es inestable (Bachelet, 2006a). A ello se agregan los cambios en cómo opera actualmente el mercado laboral: alta rotación, aumento de los contratos a plazo y de jornada parcial y disminución de los contratos indefinidos y una creciente reticencia de los independientes a cotizar (Bachelet, 2006a).

La validación del principio de la equivalencia como parte constitutiva de un modelo previsional ideal que orienta el diagnóstico del gobierno, queda de manifiesto también cuando se dice que en el buen funcionamiento del sistema previsional de administración privada el individuo tienen un rol primario, pues él es el principal, sino único, responsable de su pensión futura. Un ejemplo de ello es la comparación del rol del individuo en el sistema de reparto y en el sistema de capitalización individual:

en los sistemas de capitalización cada generación ahorra para acumular fondos que financiarán sus propios beneficios, en los sistemas de reparto cada generación obtiene el derecho a que futuras generaciones financien sus beneficios a partir de la contribución

que ésta hizo al pago de los beneficios de la generación precedente (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 91).

Otra forma de observar cómo el principio de la equivalencia juega un rol importante en el análisis del gobierno sobre la cuestión previsional, es en la forma en que entiende la relación entre individuo y ahorro para una pensión futura, relación que implicaría un contrato entre el/la trabajador/a y el sistema, donde se establecen derechos, deberes y garantías formales, en armonía entre sí (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a). De este modo, el sistema de capitalización individual para su funcionamiento

requiere de la percepción de riesgos en los ingresos y de la posibilidad de enfrentar la vejez en pobreza. Demanda cotizaciones para financiar las pensiones, recursos que son gestionados por administradores privados y que son complementados por las garantías estatales. Asimismo, es a través del mercado de capitales que se genera una relación entre el esfuerzo contributivo realizado y los beneficios obtenidos por el usuario del sistema (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006<sup>a</sup>: 91).

Es posible identificar también en el diagnóstico y reforma el rol central que el gobierno le asigna al mercado en el funcionamiento del sistema previsional, rol que está sobre el del estado, justificando esta opción por las virtudes inherentes del sistema de capitalización individual, que no sólo ha permitido una distribución más eficiente de las jubilaciones –para aquellos/aquellas que operan según las reglas del Sistema– y beneficios externos a los previsionales –costos de créditos hipotecarios, de consumo y los para pequeñas empresas (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a)– sino que también ha colaborado en el desarrollo y crecimiento económico del país. Por ello se afirma que

el traspaso desde un sistema previsional de reparto a uno de capitalización individual ha mostrado tener un impacto positivo sobre el crecimiento económico en Chile. En teoría esto se produce por tres vías: el aumento en el ahorro y la inversión doméstica, el desarrollo del mercado financiero y un aumento en la productividad total de factores (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 80).

Respecto de la función del estado, el gobierno reafirma su rol subsidiario, regulador, con políticas focalizadas, al identificar la necesidad de reestructurar los pilares del sistema previsional, en tanto el pilar no contributivo asistencial no es suficiente para cubrir a toda la población que no alcanza el ingreso mínimo de jubilación.

Por último, el diagnóstico del gobierno respecto del sistema previsional lo considera positivo para el país en tanto ha traído beneficios económicos en términos globales, el desarrollo de un mercado financiero y de capitales que ha puesto a Chile a la vanguardia de los países en desarrollo. Es por ello que se afirma que cualquier reforma al sistema, debe respetar sobre todo la sostenibilidad financiera del mismo y la estabilidad económica del país, para lo cual debe haber una coherencia entre dichos cambios y las políticas económicas propias del estado. No hay que olvidar que uno de los emblemas del gobierno es el crecimiento con igualdad, es decir, el desarrollo como prerrequisito y condición de posibilidad para la igualdad social.

Respecto de la propuesta de reforma previsional del gobierno, ésta también se basaría en la validación de los 4 principios constitutivos del sistema previsional por capitalización individual.

De hecho, en tanto el/la trabajador/a es el principal responsable de su pensión futura el proyecto de ley propone, para resolver el problema de la baja densidad de las cotizaciones, crear incentivos subsidiarios para grupos que se caracterizan por tener historias de ahorro previsional inestables (dueñas de casa, independientes, mujeres, etc.). En este sentido, tanto la obligatoriedad de cotizar como el fortalecimiento del pilar voluntario de ahorro remitirían a la validación por parte del gobierno del principio de la equivalencia. Sin perjuicio de ello, hay un pequeño viraje, cuando se propone que se construya el APVC, donde el/la empleador/a realice aportes a la cuenta del/la trabajador/a.

Por otra parte, se mantiene el rol subsidiario del estado en el funcionamiento del sistema previsional, aunque se amplía su cobertura a través del fortalecimiento del pilar solidario, tanto en

cantidad de dinero disponible como en disminución de requisitos para poder acceder a los beneficios de éste. Así mismo, se incorporan nuevos actores y actrices a las prestaciones del pilar solidario (como las mujeres o los/las jóvenes); el establecimiento de la obligatoriedad de cotizar en el pilar contributivo a los/las trabajadores/as independientes; la ampliación del pilar de ahorro voluntario con una serie de incentivos tributarios.

La centralidad del mercado y la importancia de la sostenibilidad financiera del sistema se puede observar en las medidas estipuladas en el proyecto de ley que tienen como objetivo potenciar o dar más libertad de inversión a las AFP, de modo tal de aumentar la rentabilidad de los fondos previsionales y, por ende, obtener mejores montos de jubilación para los/las adultos/as mayores. En este mismo sentido, se establecen medidas para mejorar la competitividad entre las AFP.

Otra forma de ver cómo este principio se refleja en el proyecto de ley elaborado por el gobierno, es en la mantención de los roles de administración, gestión y distribución de las jubilaciones en el mercado de las AFP. Ello se justifica en varias medidas elaboradas por el gobierno: por una parte, en la mantención de la administración del pilar contributivo en el sistema de capitalización individual; por otra, en que las instituciones que el gobierno propone crear para mejorar el funcionamiento del sistema tienen funciones de regulación, supervisión y garantía del funcionamiento de la industria de las AFP, sin tener una injerencia en la gestión de los recursos que manejan. Por ejemplo, el Instituto de Previsión Social, perteneciente al Estado, sólo tendrá a cargo la distribución del sistema de pensiones solidarias, que además estará financiado por aportes fiscales del Estado. En lo que refiere a la comisión de usuarios/as del sistema, éste si bien tiene participación de otros actores y actrices externos/as a la industria de las AFP, su labor será meramente informativa de la percepción de los/las usuarios/as sobre el sistema previsional y gestora de las estrategias de educación y difusión del sistema. Al consejo técnico de inversiones se le encarga la elaboración de informes, propuestas y pronunciamientos sobre las inversiones de los fondos de pensiones para una adecuada rentabilidad y seguridad, pero en éste solo participan actores y actrices técnicos/as del ámbito financiero.

La centralidad del mercado de AFP en el proyecto de ley, como administrador y proveedor de las pensiones futuras, también se observa en las propuestas del Consejo que hacen referencia a las políticas de inversión y competencia de las administradoras, las cuales son todas medidas que apuntan a afirmar que el mercado funciona mejor cuando le es garantizada una mayor libertad de acción. En efecto, y en relación a la inversión, todas ellas apuntan a darle mayores libertades a las operaciones de la industria para hacer más rentables sus inversiones, bajo el supuesto de que éste es un elemento esencial, sino único, en el monto de las pensiones futuras. De este modo se propone flexibilizar la estructura de límites de las inversiones –incluyendo con ello la ampliación de la inversión en el extranjero–, pero otorgándole mayor responsabilidad a las AFP en el manejo éstas. En lo que toca a la competencia y los precios, también se proponen medidas que operan bajo la lógica mercantil de que el individuo tiene que adquirir herramientas para una elección racional entre administradoras, lo que haría que éstos bajaran sus precios. De hecho, se parte de la base que el cotizante es un actor o actriz desinformado/a y poco generador/a de competencia de precios, y al modificar eso apuntan las reformas. Por último, la entrada de nuevos actores al sistema para aumentar su competencia se amplía a entidades bancarias, con ciertas restricciones para evitar conflictos de interés.

La sostenibilidad financiera remite a la capitalización individual, por ende a los/las individuos, ya que se menciona que lo bueno del sistema de capitalización individual como fuente de financiamiento del sistema previsional es que depende de los/las mismos/as usuarios/as y la rentabilidad de sus montos a partir de su inversión, por lo que no es necesario que el estado intervenga en este ámbito de financiamiento, a riesgo de tener déficit fiscal. En el caso del sistema solidario su sustentabilidad financiera estará dada por mecanismos para velar por la transparencia y sostenibilidad del sistema previsional, a través de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, transitorios y permanentes, con el sistema previsional.

La legitimación del sistema de capitalización individual como vía para el buen funcionamiento del sistema previsional y la justificación de las fallas y propuestas de reforma por parte del gobierno en los 4 principios del modelo neoliberal de jubilación, no lleva a concluir que la matriz de pensamiento que subyace a la concepción del orden social del gobierno sea tradicional. Lo que permitiría asociarla a una matriz de pensamiento tradicional si dicho modelo es considerado además como la única vía posible para alcanzar y solucionar las problemáticas del sistema previsional y evitar con ello el riesgo de vulnerabilidad en la vejez.

Según el análisis precedente, podría decirse que la reforma previsional se orienta por una concepción del orden social “eurocéntrica” en tanto el modelo previsional neoliberal es considerado por el gobierno como la única vía para solucionar las fallas del sistema de jubilación. En efecto, el proyecto de reforma parte de la base de que el sistema de capitalización individual no está en crisis y es validado porque se cree que sus cualidades inherentes mejorarán la calidad de las pensiones, a través de la cotización responsable y constante del/la trabajador/a, y del aumento de la rentabilidad de sus fondos de pensión, bajo las reglas de inversión y competencia del mercado de capitales. Por otra parte, no hay que olvidar que las fallas del sistema previsional el gobierno no las relaciona con el funcionamiento del mercado de capitalización, sino con factores externos al mismo.

Que la propuesta de reforma previsional del gobierno fundamente su concepción de orden social en una matriz de pensamiento tradicional tiene como consecuencia la imposibilidad de preguntarse por qué el gobierno considera como única alternativa para conseguir mejores niveles de igualdad en la población adulta mayor el sistema de capitalización individual. Sin un rechazo a las virtudes inherentes al sistema que lo hacen adecuado para asegurar una pensión digna, se posibilita lo que de hecho ocurre en la problematización de las fallas del Sistema, a saber, que las causas de sus deficiencias sean externas a la estructura de funcionamiento de la capitalización individual y que tienen que ver con el individuo, con causas económicas y sociodemográficas que han impedido que el sistema privado opere en sus condiciones ideales. En la misma línea, la validación eurocéntrica del sistema previsional privado impide que éste sea denunciado como generador en sí mismo de situaciones de injusticia y abuso hacia la población en función o en beneficio de los/las dueños/as o de aquellos/aquellas que lucran con el sistema de administración de fondos de pensiones. Tampoco se pueden sacar a la luz los intereses ocultos detrás de aquellos/aquellas que defienden este Sistema, ni la voz de aquellos/aquellas que son perjudicados/as por éste. Por el contrario, son las voces de los/las que precisamente sufren las consecuencias de las fallas estructurales del sistema de capitalización individual, los/las que son encasillados/as como los/las responsables de su situación jubilatoria.

Otra consecuencia de una fundamentación de la concepción de orden social en la definición de la problemática previsional por parte del gobierno en una matriz de pensamiento tradicional y no crítico latinoamericano, es que no hay una denuncia explícita de las consecuencias, pasadas, actuales y futuras de concebir el sistema previsional desde un patrón externo a sí mismo, como guía para el desarrollo de la nación. En otras palabras, no se establece una relación crítica entre la implementación de un modelo que emerge en los años 80’ y desde las oficinas de Washington, y la realidad del país que no se ajustaba al modelo de afiliado/cotizante del sistema que allí se estipula, no pudiendo así desocultar el interés económico y de desarrollo de la banca privada e internacional que había detrás de la implementación del sistema de capitalización individual. Tampoco hay una reflexión que se pregunte críticamente si este es el mejor sistema para la realidad del país.

#### b. Concepción del tiempo en la definición de la problemática previsional

La segunda categoría de análisis para determinar qué matriz de pensamiento subyace a la forma en que el gobierno define el diagnóstico del sistema previsional y su reforma es la concepción del tiempo. Cuando ésta última considera que hay un modelo previsional más avanzado que ve la solución de las problemáticas del sistema de pensiones y la superación en el tiempo del riesgo de vulnerabilidad en la vejez, desde una perspectiva temporal lineal y unidimensional, y que por lo

mismo marca un único camino a seguir para superar las fallas del sistema previsional, se está frente a una fundamentación tradicional. Si, por el contrario, hay una concepción de temporalidad que escapa a estos parámetros para la definición del diagnóstico y solución de las problemáticas del sistema de jubilación, estamos frente a una fundamentación crítica latinoamericana.

En el caso de la concepción de la problemática previsional, que la concepción temporal de la misma se fundamente en una matriz de pensamiento tradicional o crítica latinoamericana, se interpretará a partir de la respuesta a la siguiente pregunta: ¿el modelo previsional ideal que piensa el gobierno para mejorar las fallas del sistema vigente, muestra un camino único que posibilitará en el futuro la igual distribución de pensiones para la vejez, reduciendo el riesgo de vulnerabilidad en la población adulta mayor, a medida que avanza en su desarrollo y madurez?

Fundamental para responder a esta pregunta es recordar los dos supuestos a partir de los cuales el gobierno describe las fallas de la situación previsional del sistema vigente y la propuesta de reforma para abordarlas: *el sistema de capitalización individual no está en crisis, por ende, no es necesario transformarlo*. A esta premisa se agrega un segundo supuesto especialmente útil para identificar la concepción temporal que el gobierno utiliza para construir el diagnóstico y reforma al sistema de jubilación: *el sistema aun no alcanza la madurez* suficiente para hacer un juicio taxativo sobre su funcionamiento. El segundo supuesto mencionado, refuerza esta idea primaria sobre la concepción temporal a la base de la reforma previsional propuesta por el gobierno. En efecto, la afirmación de que el sistema de capitalización individual no ha alcanzado la madurez suficiente para ser juzgado, ya que “la historia previsional de parte importante de los actuales trabajadores está aún marcada por la fase de puesta en marcha del régimen de capitalización individual y por el alto desempleo de la década del 80” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 89), le sirve al gobierno para afirmar que las problemáticas identificadas en el funcionamiento del sistema previsional, desaparecerán con el tiempo, en la medida en que el sistema de capitalización individual alcance su pleno desarrollo.

Puede ser que la creencia en que el eficiente funcionamiento del sistema previsional sobre la base de la capitalización individual es observable a largo plazo, no sea suficiente muestra para afirmar que la concepción del tiempo que se juega en el informe de la comisión es unidimensional y lineal, ya que, en efecto, todas las reformas requieren de periodos largos de tiempo para comenzar a ver sus resultados en la equidad y distribución de las riquezas en la población. Sin embargo, es la creencia en un modelo previsional ideal que muestra el camino y que por sí solo permite superar las problemáticas previsionales, las que llevan a la conclusión de que la visión del tiempo a la base del informe de diagnóstico y propuesta elaborado por el Consejo, es unidimensional y lineal. Y, en efecto, en el informe del Consejo se afirma que “una reforma previsional podría ser innecesaria si el progreso económico y social y la consolidación del sistema fueran resolviendo por sí solos los problemas de cobertura o de equidad de género” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 89). En otras palabras, mientras se sigan los pasos estipulados por los principios constitutivos del sistema neoliberal de pensiones, se alcanzará la tan anhelada distribución de calidad de las mismas para los/las adultos/as mayores.

Y si respecto de la concepción del orden social se dijo que la legitimación del sistema de capitalización individual como única y mejor alternativa para atacar la problemática previsional, daba cuenta de un modelo de sociedad que orienta el diagnóstico y propuesta de reforma, que sería considerado por el gobierno como superior y digno de imitar por sus características inherentes, esta legitimación aplicada a la concepción temporal significa que el sistema de capitalización individual no solo es considerado superior, sino que también la forma más avanzada para alcanzar la meta. Así se pone este modelo previsional en el final de un camino que debe tomar el sistema de pensiones para generar equidad entre los/las adultos/as mayores. Según los principios sobre los que se basa el sistema de capitalización individual, esto significa que si el comportamiento del o la cotizante se circunscribe a los supuestos fundantes del Sistema, éste/a podrá obtener a futuro pensiones de calidad que le permitan tener un nivel de vida digno.

Así, volviendo a la pregunta si la concepción del tiempo que subyace a la forma en que el gobierno describe y formula la reforma previsional se fundamenta en una matriz de pensamiento tradicional o crítica latinoamericana, se podría responder que ésta se correspondería más con una tradicional, en tanto en el diagnóstico y en la propuesta de reforma hay una visión unidimensional y lineal del tiempo, basada en la creencia de un modelo previsional más avanzado que orientará el único y previsible camino hacia la equidad previsional.

La consecuencia de adoptar una definición desde una matriz de pensamiento tradicional es que se niega la posibilidad de otras concepciones del tiempo que puedan otorgar otra perspectiva a partir de la cual analizar la problemática de la vulnerabilidad en la vejez y sus posibles soluciones. Por ejemplo, impide formular una crítica y puesta en cuestión a que el sistema de capitalización individual sea el único camino para alcanzar la equidad previsional, omitiendo con ello otras formas de estructuración del sistema que apuntan a una responsabilidad transgeneracional para alcanzar el desarrollo, por ejemplo, o una responsabilidad social y colectiva del pilar solidario del mismo. Desde esta perspectiva el sistema de capitalización individual y su reforma podrían analizarse desde la distribución de las pensiones no en dependencia del sistema financiero y de la persona que debe responder por su pensión futura, sino en función de toda una comunidad que aporta al sistema durante su vida activa para favorecer a los/las que ya están jubilados/as y que posteriormente, con la solidaridad de los/las nuevos/as integrantes del mercado laboral, serán beneficiados/as también en su etapa madura.

### c. Lógica productiva en la definición de la problemática previsional

La última variable que permite inferir la matriz de Pensamiento que subyace a la definición del gobierno sobre las fallas del sistema de pensiones y la necesidad de su reforma, es la concepción de la lógica productiva que caracteriza el modelo previsional ideal que el gobierno tiene para orientar sus formulaciones.

Para identificar esta categoría se debe indagar en la concepción del gobierno sobre las relaciones económicas implicadas en la definición de la problemática previsional y la reforma que en consecuencia se elaboró. Que ésta se fundamente en una matriz de pensamiento tradicional o una matriz de pensamiento crítico latinoamericano dependerá si, por una parte, en la descripción de las fallas del sistema previsional priman criterios de productividad capitalista, y si, por otra, estos criterios económicos se ponen sobre los criterios de distribución e igualdad social a la hora de proponer cambios al sistema de pensiones.

Una primera cuestión que habla sobre la concepción de las relaciones productivas a la base del diagnóstico y proyecto de reforma elaborado por el gobierno son las dos ideas que se deducen de su emblema característico: *el crecer con igualdad*. Como se dijo, esto significa, por una parte, que el prerrequisito o la condición de posibilidad de la igualdad social es el crecimiento económico, lo cual redundo, como se explicó, en que las decisiones de política pública se subordinen a la estabilidad económica y financiera del país y su capacidad de crecimiento. Por otra parte, el crecimiento con igualdad social se comprende como que una vez que se alcanza un desarrollo económico estable no hay más excusas y debe comenzar a trabajarse por alcanzar la igualdad social, cuestión en la cual el estado tiene un rol fundamental.

Estas cuestiones quedan de manifiesto en la concepción de la problemática previsional y la propuesta de reforma del gobierno, donde los cambios que se quieren hacer deben seguir los principios que estructuran la bien valorada política macroeconómica del país. En este sentido, es que la reforma previsional realiza transformaciones que mejoran la vida de los adultos mayores, pero que a su vez resguardan el sistema de capitalización individual, ya que éste ha asegurado la distribución eficiente de las pensiones, para quienes se guían por sus principios constitutivos, y la sostenibilidad financiera del sistema y del país.

Por otra parte, la lógica productiva a la base del diagnóstico y reforma previsional propuesta por el gobierno es identificable en la legitimación del sistema de capitalización individual como eje

operativo adecuado para el buen funcionamiento del sistema previsional y, por ende, en el respaldo y reforzamiento en el diagnóstico y proyecto de ley de los 4 principios constitutivos del modelo previsional por capitalización individual: el principio de la equivalencia, la centralidad del mercado, el rol subsidiario/focalizado del estado y la primacía de la sostenibilidad financiera.

Estos elementos que describen la concepción sobre las relaciones productivas dentro del modelo previsional ideal que tiene en mente el gobierno para identificar las fallas del sistema de pensiones y para proponer las transformaciones respectivas, permitirían decir que dicha concepción se inscribe en criterios de productividad capitalista que se antepone a los criterios sociales o redistributivos. En este sentido, se estaría frente a una visión de la lógica económica que en parte sigue avalando un paradigma de crecimiento que pone los objetivos de acumulación por sobre los de distribución, a la vez que guía la política social por medio de las reglas de la economía.

Según lo anterior, se estaría en presencia de una descripción del problema previsional y de la formulación de su reforma que, en su dimensión productiva, puede asociarse a una matriz de pensamiento tradicional, ya que deja fuera, cualquier cuestionamiento al sistema que no devenga de los criterios productivos que lo sustentan. Esta visión sería posible, sólo desde una matriz de pensamiento crítico latinoamericano que se serviría de lo anterior para develar otras formas de productividad y de arreglos sociales para solucionar la problemática en cuestión, que han sido invisibilizadas por la lógica de productividad tradicional y que como se vio, de hecho, fueron invisibilizadas en el diagnóstico y propuesta de reforma elaborada por el Consejo.

### 1.2.2. Metodología de observación<sup>30</sup>

La metodología de observación de una matriz de pensamiento refiere al criterio de observación que se utiliza para describir el objeto de estudio en cuestión. En este sentido, objeto y metodología se

<sup>30</sup> En este apartado se desarrollan las categorías analíticas destacadas en el siguiente cuadro:

#### **MATRIZ DE PENSAMIENTO**

##### *1.1. Supuestos epistemológicos*

##### *1.2. Concepto de sociedad*

##### 1.2.1. Objeto de estudio

### **1.2.2. Metodología de observación**

#### 1.1.1. Objetividad del saber

##### a. Concepción del orden social

#### **a. Ecología de los saberes**

##### 1.1.2. Relaciones entre los saberes

##### b. Concepción del tiempo

#### **b. Ecología de las temporalidades**

##### 1.1.3. Relatos sobre lo social

##### c. Lógica productiva

#### **c. Ecología de la productividad**

relacionan entre sí de manera recíproca, en tanto la visión que se tiene del orden social, temporal y productivo, va a determinar la metodología que se utiliza para observarlo, a la vez que la metodología condiciona el objeto estudiado. Así el tipo de matriz de Pensamiento que subyace a las características de la metodología de observación del objeto de estudio va a coincidir con la que fundamenta los criterios de descripción de dicho objeto.

Para indagar en la metodología de análisis de lo social utilizada por el gobierno para llevar a cabo el diagnóstico de la problemática previsional y formular la reforma que pretende terminar con las fallas del sistema de jubilación se indagará en la constitución de los siguientes criterios de observación: ecología de a) los saberes, b) las temporalidades y c) la productividad. Según la estructura de dichos criterios se podrá determinar si la matriz que fundamenta la metodología de observación del objeto de estudio es tradicional, crítica o crítica latinoamericana.

#### a. Ecología de los saberes

Para relacionar la metodología de observación social utilizada por el gobierno para el análisis de la problemática previsional y su eventual reforma con una matriz de pensamiento tradicional, crítica o crítica latinoamericana, se necesita revisar si los criterios utilizados tanto para definir la problemática de la vulnerabilidad en la vejez, como para evaluar la necesidad de una reforma se guían por la lógica de clasificación superior/inferior, donde lo superior es el deber ser a alcanzar para el completo desarrollo de la sociedad y lo inferior aquello que obstaculiza dicho proceso.

En el caso de los criterios de juicio que el gobierno utilizó para llevar a cabo la elaboración de un diagnóstico de la situación del sistema previsional y posterior proyecto de reforma del mismo, éstos están mediados por la premisa con la que inicia este proceso el gobierno, a saber, que si bien el sistema previsional tiene fallas, éstas no tienen que ver con una crisis del sistema de capitalización individual, por tanto los cambios que se lleven a cabo en el sistema de pensiones, tendrán como objetivo mejorar su funcionamiento, pero no reemplazarlo. En este sentido, se podría decir que el criterio de juicio que subyace al informe tiene su medida clasificatoria en la legitimación del sistema previsional de administración privada y capitalización individual, como el deber ser de la previsión para la vejez en Chile.

Ahora, toca constatar si este patrón de análisis del sistema previsional, además de evaluar positivamente los aspectos del sistema de capitalización, considera que éste es superior a otros modelos previsionales, dejando en un estatuto de inferioridad a otras alternativas para erradicar el riesgo de vulnerabilidad en la vejez que difieren del diagnóstico sobre el sistema de pensiones que hace el gobierno y de la identificación de los aspectos que están en crisis.

Un elemento que permitiría pensar que el gobierno utiliza la legitimación del sistema de capitalización individual como eje analítico clasificatorio bajo la lógica superior/inferior es la evaluación que realiza del sistema de reparto. En efecto afirma que

la superioridad de un sistema de capitalización individual sobre un sistema de reparto depende, en parte, de su capacidad para generar un mayor retorno sobre las contribuciones en el largo plazo. En un sistema de reparto la tasa de retorno implícita está dada por el crecimiento de la masa salarial, corregida por la relación entre cotizantes y pensionados/as de la cohorte (la cual depende de la edad efectiva de jubilación y la esperanza de vida al momento de jubilarse). En un sistema de cuentas individuales, con contribución definida, el retorno depende fundamentalmente de la rentabilidad de las inversiones efectuadas, aunque también se ve afectado por la edad individual de retiro y la esperanza de vida al momento de jubilarse (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 55).

La reducción a un estatuto de inferioridad al sistema de reparto es el ejemplo y consecuencia de una lógica analítica que se desprende o es constitutiva de la concepción sobre el orden social que se ha identificado en la elaboración del diagnóstico y reforma de parte del gobierno. En efecto, se dijo que la concepción del orden social se constataba como tradicional en tanto el diagnóstico y reforma

se orientan por un modelo previsional considerado superior. En consecuencia, se podría afirmar que la metodología de observación del orden social al tener este modelo superior en frente, consecuentemente aquello que no coincide con dicho diagnóstico adquiere la categoría de inferior por no adecuarse a los parámetros del sistema de capitalización individual, pero además por convertirse en un obstáculo para su pleno desarrollo. Y de hecho, se recuerda que las medidas propuestas por la ciudadanía que no fueron incorporadas al proyecto de ley del gobierno son aquellas que no siguen la lógica de los 4 principios constitutivos del modelo previsional neoliberal. De este modo, se puede llegar a la conclusión de que la matriz de pensamiento que está a la base de los criterios de observación del gobierno para formular un diagnóstico de la situación previsional y el diseño de un proyecto de ley que lo reforma, correspondería a una matriz de pensamiento tradicional, ya que opera con la lógica clasificatoria superior/inferior en el diagnóstico y propuesta del sistema previsional.

Las consecuencias de una metodología de observación del orden social basado en una matriz de pensamiento tradicional son, por una parte, ocultar la intención de elaborar una reforma previsional a la medida del sistema vigente, es decir, en beneficio de quienes les interesan los rendimientos económicos del sistema para aumentar sus ganancias y no el aseguramiento de una pensión digna para la mayoría de la ciudadanía. En otras palabras, tanto el diagnóstico como la propuesta de reforma formulada por el gobierno al ser analizadas desde una metodología tradicional sería funcional al desarrollo del mercado de las AFP en el sistema de pensiones, con el objetivo invisibilizado de hacer más poderos/as a sus dueños/as y accionistas y que obtengan más utilidades, en desmedro y a costa de la mayoría de sus usuarios/as que tienen sueldos bajos y que recibirán pensiones de un valor menor a la pensión mínima estipulada por ley. Esto se posibilita por la (des)calificación de otros posibles modelos previsionales como inferiores e incapaces de solucionar por sí mismos la inequidad en la distribución de pensiones y el riesgo de vulnerabilidad en los/las adultos/as mayores, sobre todo aquellos/aquellas que llaman a una intervención mayor del estado en el funcionamiento del sistema y de un financiamiento conjunto entre el sector privado, el público y la ciudadanía de las pensiones para las personas mayores.

## b. Ecología de las temporalidades

La segunda variable que permite identificar los criterios metodológicos de observación de la problemática previsional y que posteriormente orientan la reforma al sistema de jubilación, es la ecología de las temporalidades. Esta categoría apunta a si en el análisis gubernamental de la vulnerabilidad en la vejez y la necesidad de la reforma del sistema previsional se utiliza o no la dicotomía avanzado/atrasado para observar y evaluar el sistema previsional. Es decir, para saber si la fundamentación de la ecología de las temporalidades es tradicional, crítica o crítica latinoamericana, se debe observar en qué medida los criterios de juicio en la evaluación del sistema previsional apuntan a designar que el modelo previsional ideal utilizado por el gobierno es más avanzado que otros referentes de sistemas de pensión, a su vez que éstos últimos son designadas como atrasados, tradicionales o pre-modernos, obstaculizadores del alcance de un modelo previsional en particular. Esta perspectiva correspondería a una matriz de pensamiento tradicional.

Para observar esta cuestión, resulta útil hacer referencia a la relación que establece el gobierno entre crecimiento e igualdad, donde el segundo elemento no se concibe sin la idea de desarrollo económico, es decir, que para el gobierno, alcanzar la igualdad implica necesariamente que haya con anterioridad progreso económico. En otras palabras, el desarrollo es entendido como precondition para alcanzar mejores niveles de vida, para *dar un verdadero salto al desarrollo* y para *subirse al carro de la modernidad*.

Llevado esto al ámbito previsional, se puede decir que este verdadero salto al desarrollo, desde la perspectiva del gobierno, sólo es posible a partir del fortalecimiento del sistema de capitalización individual, como mecanismo de financiamiento que a largo plazo distribuirá eficientemente las pensiones entre los/las adultos/as mayores beneficiarios/as, cuestión que queda de manifiesto

cuando el gobierno afirma que dicho sistema no está en crisis, y por ende, no es necesario transformarlo. De hecho se dice que, una de las cuestiones en que se ve reflejado la potencialidad de la capitalización individual para lograr el progreso en el sistema previsional, de tal manera de aminorar sus fallas y hacerlo más justo, es que éste ha generado crecimiento económico y el desarrollo de un mercado de capitales que alcanza a representar aproximadamente el 60% del PIB (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a). Incluso se llega a afirmar que esta constatación no sería otra cosa que reconocer que cuando el país crece, Chile avanza, y con ello todos/as los/las chilenos/as (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a). En efecto,

la capitalización de los ahorros previsionales favorece el alargamiento de los plazos medios del ahorro, el perfeccionamiento de los gobiernos corporativos, el desarrollo y profesionalización de las decisiones de cartera, e impulsa la industria clasificadora de riesgos y de los seguros, todo lo cual redundando en una mayor eficiencia en la asignación de recursos y menores costos de capital. Es decir, cada peso invertido se asigna a proyectos más rentables que antes. Este efecto es aún más fuerte en las economías emergentes, donde estos mercados financieros son menos profundos y la rentabilidad de los proyectos sin financiamiento es, en consecuencia, más alta (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

La declaración anterior revela el establecimiento de la siguiente relación conceptual en el análisis del sistema previsional: crecer significa avanzar, donde el primer verbo refiere al crecimiento económico, y el segundo, al desarrollo social del país, siendo el crecimiento causa del avanzar. En este sentido, la legitimación del sistema de capitalización individual como eje constitutivo del sistema de pensiones tiene como resultado un parámetro de juicio frente a las problemáticas previsionales que se basa en la creencia de que es el crecimiento económico el que permite el desarrollo de otros aspectos de lo social. Por otra parte, si crecer significa avanzar, se puede inferir que todo aquello que obstaculice el crecimiento económico se convierte en elementos que provocan el retroceso del país, lo que queda de manifiesto en la propia idea del gobierno de que la centralidad del mercado en el sistema previsional es el medio más eficiente para lograr la equidad en los/las adultos/as mayores. En otras palabras, si crecimiento económico significa desarrollo social, poner al estado como actor central en la cuestión previsional, es un retroceso y un obstáculo para el progreso. Y en efecto, esta postura es concordante con una de las críticas que se le hace al régimen de reparto, el cual tendría efectos negativos en el desarrollo de la economía, ya que genera déficit fiscal y la rentabilidad de las pensiones dependen de la masa salarial y no de los mecanismos del mercado de capitales, donde se pueden reinvertir los fondos y obtener mayores utilidades.

Según lo dicho, se puede plantear que la fundamentación que subyace a la metodología de observación utilizada por el gobierno para definir las problemáticas de la situación previsional y las propuestas de solución atingentes corresponde, en cuanto a la ecología de las temporalidades, a una matriz de pensamiento tradicional, en tanto la lógica clasificatoria del diagnóstico y propuesta de reforma se orienta por la dicotomía avanzado/atrasado, siendo lo avanzado todo aquello que encaja con los parámetros constitutivos del sistema de capitalización individual y lo atrasado todo aquello que obstaculice el camino para el desarrollo de éste y que no genere progreso dentro del país. Esto significa que tanto el diagnóstico como la propuesta de reforma apuntan a la superación de rasgos que obstaculizan el progreso del país, lo cual a su vez se ve reforzado por la lógica de incorporación de saberes que se revisó anteriormente, donde aquellas propuestas que apuntaban a una mayor injerencia del Estado, los/las trabajadores/as y los/las cotizantes en el sistema previsional fueron excluidas precisamente porque obstruyen el desarrollo de la capitalización individual a partir de sus propias reglas de mercado. Además, no debe olvidarse que otro de los criterios para poner en tensión la problemática previsional, es la cautela de los mismos, en función de que el sistema de capitalización individual aún está en proceso de maduración y no ha dejado ver en la población sus cualidades inherentes. La consecuencia de la utilización de esta dicotomía, es que excluye posibilidades de solución más eficaces para terminar con la vulnerabilidad en la vejez, pero además,

al poner como prioridad el crecimiento económico en la espera de que éste generará desarrollo social, se omite la situación actual de los/las jubilados/as, que no pueden esperar a la realización del sistema para mejorar sus condiciones actuales de vida.

### c. Ecología de la productividad

La ecología de la productividad es la última variable que permite identificar cuál es la matriz de pensamiento que fundamenta la metodología de observación de lo social en la elaboración de la reforma previsional del gobierno. Para saber si dicha fundamentación es tradicional, crítica o crítica latinoamericana, se debe revisar si el diagnóstico y propuesta de reforma se formulan o no en función de criterios de productividad capitalista que anteponen cuestiones económicas a cuestiones sociales y que se consideran además como los más adecuados para evaluar el sistema previsional. Cuando la metodología de observación social se guía por criterios productivos capitalistas, se está frente a una fundamentación tradicional, mientras que cuando se incluyen criterios de evaluación productivos que no se adecuan completamente a la lógica de productividad del capitalismo, se trata de una fundamentación en una matriz de pensamiento crítico.

Una primera cuestión a través de la cual se pueden esbozar las características de la metodología de observación en relación a los criterios de evaluación productiva del diagnóstico y reforma del sistema previsional es la legitimación que realiza el gobierno sobre el sistema de capitalización individual como eje operativo del sistema de jubilación. De hecho, y como ya se ha visto en las dimensiones anteriores, este es el criterio metodológico que determinará qué dimensiones se incluyen dentro del diagnóstico sobre el riesgo de vulnerabilidad en la vejez y qué cuestiones del sistema de pensiones será objeto de transformaciones. De este modo, la identificación de fallas y la necesidad de transformación del sistema van a estar mediados por su alejamiento o cercanía los principios constitutivos sistema de capitalización individual, a saber, el principio de la equivalencia, la centralidad del mercado, el rol subsidiario del estado y la sostenibilidad financiera.

Respecto del principio de la equivalencia como criterio de observación de las fallas del sistema previsional, éste queda de manifiesto cuando el gobierno afirma que las fallas del sistema previsional son resultado de la caída de algunos de los supuestos clave con que el sistema de capitalización opera, a saber, el comportamiento racional de los/las afiliados/as. Un ejemplo de ello es la determinación del Consejo de que la crisis del sistema está dada por la incapacidad de sus usuarios/as de seguir el principio de la equivalencia, razón por la cual no alcanzarían pensiones suficientes para jubilarse. Por ello, muchos de los cambios propuestos tienen como fin potenciar y fortalecer la acción racional del/la cotizante, para que sea consciente de su responsabilidad en el monto de su jubilación futura, estableciendo incentivos para el ahorro previsional, sobre todo de los/las trabajadores/as independientes.

En cuanto a la centralidad del mercado como metodología de observación de la problemática previsional, el gobierno afirma que para lograr pensiones dignas para la vejez es clave la rentabilidad de los fondos que los/las trabajadores/as ahorran durante su vida laboral (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a). Esto quiere decir que mientras más rentabilidad tenga la cuenta de ahorro previsional, mejor será la calidad de las pensiones. Algunos ejemplos estadísticos que respaldan este supuesto son:

    aumentar la rentabilidad de los fondos de un 5% a un 6% promedio en un horizonte de 40 años de cotizaciones, equivale a aumentar la pensión en un 28%. (...).Y bajo una rentabilidad promedio del 5,7%, menor a la histórica, pero en línea con proyecciones futuras, una pensión se compondrá en un 70% por la rentabilidad de las inversiones y en un 30% por el valor actualizado de las cotizaciones efectuadas (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a: 58).

Por ello es que desde el gobierno se pone especial atención a propuestas de reforma que optimicen la gestión financiera del sistema previsional y potencien las variables económicas que permiten una mayor rentabilidad de los fondos de pensión en el mercado de capitales, ya que la gestión de las

inversiones sería un componente esencial para el éxito de un sistema previsional de administración privada, siendo la rentabilidad de las inversiones realizadas con los ahorros previsionales, un efecto determinante en el valor futuro de las pensiones (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a).

Con lo dicho, se puede inferir que la matriz de pensamiento que subyace a la metodología de observación utilizada por el gobierno, en términos de criterios productivos que determinan la evaluación del sistema y sus propuestas de solución, corresponde a una matriz de pensamiento tradicional, en tanto en la evaluación del sistema de pensiones y en la reforma propuesta priman criterios de productividad, crecimiento y sostenibilidad financiera. De hecho, como se vio en la sección anterior el crecimiento económico es clave para el desarrollo y el avance del país y, en tanto el sistema previsional se propone como basado principalmente en el funcionamiento del mercado, resulta obvio que los criterios productivos de análisis sean los de esta matriz y no los de una crítica o incluso latinoamericana.

Ahora, esta fundamentación en una matriz de pensamiento tradicional ha producido la invisibilización de otras formas de producción o financiamiento del sistema previsional que estén realmente en beneficio de los/las afiliados/as y no de la minoría dueña de las AFP. De hecho, las propuestas de las organizaciones que en las audiencias plantearon sistemas alternativos de producción y regulación, como las cooperativas, o la introducción de actores y actrices sociales en la regulación y gestión del sistema y los fondos, fueron omitidas posteriormente en las propuestas del gobierno. Así, se sigue dejando en condición de ocultamiento una realidad que abarca a un amplio espectro de la población, cuyo esfuerzo laboral y de ahorro, incluso en un empleo formal de por vida, no le es suficiente para tener tasas de retorno que le permitan sobrevivir con dignidad y con las necesidades básicas satisfechas durante la vejez. En este sentido, la metodología de observación de la lógica económica que subyace a la elaboración de la reforma opera con criterios económicos que ven en el sistema de capitalización individual la única forma viable de organización productiva. Ello tiene como consecuencia que la evaluación del sistema previsional se guía por los patrones de funcionamiento constitutivos del sistema de capitalización individual, impidiendo analizar si éste en sí mismo es fuente de inequidad social para la previsional social. Por otra parte, legitimar el sistema de capitalización individual implica observar el sistema previsional desde una lógica que omite otros criterios de evaluación que no consideran al mercado de capitales como la forma más racional y única de productividad económica y vía para alcanzar el desarrollo para los/las adultos/as mayores. Es decir, el mandato presidencial para la reforma previsional no incluye bajo estos parámetros otros criterios económicos más allá del capital, del mercado financiero y del principio de la equivalencia, para evaluar el contexto económico en el que funciona el sistema previsional, impidiendo con ello la recuperación y valorización de sistemas alternativos de producción, de organizaciones económicas populares, cooperativas obreras, empresas autogestionadas, economía solidaria, etc., para alcanzar la equidad de la distribución de las pensiones futuras.

## REFLEXIONES FINALES

La inquietud que motivó la investigación precedente es la paradójica situación de una parte importante de la población adulta mayor en América Latina que vive en condiciones de vulnerabilidad dada las desigualdades que generan los sistemas de jubilación en la región, aun cuando algunos gobiernos han llevado a cabo reformas para reducir, si no, erradicar dicho riesgo.

Frente a la búsqueda de respuestas que pudieran explicar en alguna medida esta paradoja se propuso como objeto de estudio la reforma al sistema de jubilación de Chile en el año 2008, como caso de análisis de uno de los países de la región donde luego de dichas transformaciones aún persisten importantes brechas sociales entre la población adulta mayor que ya ha jubilado e incluso con la que lo hará en el futuro.

Para abordar algunas aristas que pudieran explicar por qué la reforma no habría logrado los resultados esperados, se propuso una perspectiva de análisis ausente en la literatura disponible sobre el caso chileno, a saber, una revisión de la fundamentación epistemológica de la reforma previsional en base al concepto de matriz de pensamiento y desde la definición que de ésta hace el pensamiento crítico latinoamericano.

Vale la pena recordar en este momento final de la investigación qué de particular tiene esta corriente de pensamiento: el pensamiento crítico latinoamericano postula que hay un tipo de fundamentación epistemológica del conocimiento, es decir, un tipo de matriz de pensamiento, que es hegemónica en las ciencias sociales y que naturaliza una forma de entender la sociedad como la única forma posible, canalizando con ello estructuras de dominación coloniales que permiten, de manera invisibilizada, la subsistencia de un orden social injusto. El objetivo de esta corriente de pensamiento es desocultar las voces que han sido subalternizadas por los patrones de conocimiento hegemónico de las ciencias sociales, devolviéndoles su legitimidad como conocimiento válido para ser puesto en la arena pública como objeto de discusión y construcción de nuevas realidades. Con ello además se develan las estructuras coloniales de dominación ocultas tras la creencia de una única forma de sociedad posible.

La perspectiva de análisis que se propuso para esta investigación parte del supuesto de que en América Latina es posible identificar diferentes tipos de matriz de pensamiento en el análisis de políticas públicas. Por ende, se planteó la hipótesis de la existencia de una relación entre las transformaciones a los sistemas de jubilación en Latinoamérica y la matriz de pensamiento que opera como fundamentación epistemológica de las mismas, ya sea ésta tradicional, crítica o crítica latinoamericana, y tomando en consideración que ésta última se inscribe en el pensamiento crítico latinoamericano, se plantea la hipótesis de que los resultados de la reforma previsional en Chile tienen en parte relación con la incorporación y el modo en que se incorpora la voz de los/las subalternos/as al proceso de discusión y diseño de las transformaciones al sistema de jubilación en el país en el año 2008, cuestión que a su vez estaría determinada por el tipo de matriz que fundamente dicha reforma.

En base a estas hipótesis el desarrollo de la siguiente investigación ha estado orientado por el objetivo general de identificar la matriz de pensamiento que subyace a dos momentos del proceso de formulación de la reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008, la etapa de discusión y diseño de ésta. Lo anterior se desarrolló en base a las dimensiones de una matriz de pensamiento que permiten distinguir entre una matriz de pensamiento tradicional, crítica o una crítica latinoamericana. Estas dimensiones son los supuestos epistemológicos (objetividad del saber científico, relación entre saberes y relatos sobre lo social) que determinan los conocimientos validados por el gobierno para elaborar el diagnóstico del sistema de jubilación y su posterior reforma; y el concepto de sociedad (objeto de análisis y metodología de observación) a la base del

modelo previsional ideal a partir del cual se identifican las fallas del sistema vigente y se proponen medidas para corregirlas.

Antes de comenzar una reflexión más acabada de los resultados de esta investigación, es importante mencionar algunos desafíos importantes que quedan pendientes y que permiten la proyección para realizar futuras investigaciones que, por cierto, contemplan como uno de los elementos esenciales en el análisis de políticas, las cuestiones epistemológicas en que éstas se fundamentan. Esto pues, como se verá en los próximos apartados, el análisis de la matriz de pensamiento resulta ser una herramienta muy provechosa para poner en tensión los procesos de formulación de políticas públicas y sus actores y actrices, en función de su potencialidad para escribirse en beneficio de sus protagonistas: *todos/as aquellos/aquellas que requieren de una protección social integral y a la altura de la consecución de una vida digna en una sociedad justa.*

Así, en el caso particular de Chile queda como desafío pendiente la ampliación del análisis sobre la matriz de pensamiento en relación a otras etapas del proceso de la reforma previsional, como son las de implementación y evaluación de la política, en términos de indagar qué efectos en la distribución y desigualdad social han tenido los cambios llevados a cabo en el año 2008 al sistema de jubilación y si éstos han tenido una influencia positiva/correctiva de la situación de vulnerabilidad en la vejez en función de la matriz de pensamiento que se haya a la base de la misma. Lo anterior, además, sería de gran utilidad para analizar la actual intención del gobierno por re-reformar el sistema de jubilación, para lo cual está nuevamente gestándose un Consejo Asesor Presidencial y el cual prontamente publicará un segundo informe de diagnóstico y propuesta de reforma.

Por otra parte, es necesario que futuras investigaciones recojan el análisis de la matriz de pensamiento que subyace a las reformas de los sistemas de jubilación en el contexto de otros países latinoamericanos, a modo de relevar el estado de la cuestión para observar hacia dónde vamos en términos de protección social para la vejez. Esto también colaboraría en el aprendizaje de prácticas y saberes de otras realidades que pueden ser de gran aporte para la realidad de la población adulta mayor de los países de la región, así como para analizar qué medidas de política públicas resultarían más adecuadas para la historia social, cultural y económica de nuestras sociedades.

Dicho esto, se pasarán a describir los principales resultados de esta investigación y sus principales aportes en términos de comprensión y crítica de la reforma previsional chilena implementada en el año 2008.

### **El modelo previsional ideal del gobierno de Michelle Bachelet**

La identificación de la matriz de pensamiento de la reforma previsional llevada a cabo por el gobierno de Michelle Bachelet permitió identificar un modelo previsional ideal que orientó y determinó cuestiones normativas y epistemológicas que explican por qué el gobierno identifica ciertas fallas al sistema previsional vigente, y no otras, y formula alternativas de reforma, dejando de lado otras. A su vez, la identificación de dicho modelo ideal y el rol que jugó en la estructuración del proceso de discusión de la reforma y su posterior formulación en el proyecto de ley del gobierno, permitió reflexionar en torno a los límites y potencialidades de las transformaciones implementadas el año 2008.

Toda reforma o proyecto político se inspira en un modelo de sociedad particular que orienta las acciones y decisiones sobre política pública de un gobierno. La reforma previsional no es la excepción y el análisis de la matriz de pensamiento que subyace a las transformaciones al sistema de pensiones llevadas a cabo el año 2008 en Chile ha permitido identificar cuál es el modelo previsional ideal al que aspira el gobierno cuando quiere realizar cambios al sistema de pensiones.

Ello se dedujo a partir de una premisa básica con la cual el gobierno justifica y fundamenta la evaluación del sistema de pensiones vigente y su necesidad de reforma: *el sistema de capitalización individual no está en crisis y por ende no es necesario transformarlo.* Lo anterior significa que si bien el sistema de jubilación chileno tiene fallas, ya que desde su transformación en 1981 no ha

podido solucionar tres problemáticas básicas, a saber, la cobertura, monto de las pensiones y costos fiscales del sistema, esto no es atribuible al régimen privado de administración de pensiones por capitalización individual. Por el contrario, éste funciona de acuerdo a lo previsible cada vez que se siguen sus supuestos operativos, en consecuencia no es necesario reemplazar este pilar para mejorar el funcionamiento del sistema previsional.

Sobre la base de este supuesto, a lo largo del análisis sobre la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional chilena, se pudo ir constatando que el modelo previsional ideal que orienta el proceso de discusión y diseño de la reforma es efectivamente aquel que establece los fundamentos operativos del sistema de capitalización individual. De hecho, tanto en el diagnóstico que realiza el gobierno para identificar las fallas del sistema de jubilación, como en su propuesta de reforma, se pudo deducir que lo planteado refuerza y garantiza los 4 principios constitutivos del sistema de jubilación de administración privada que en el contexto de esta investigación se asoció con el que impulsa e implementa el neoliberalismo a través de las recomendaciones del Banco Mundial en la década de los 80'. A modo de recordatorio, estos principios son:

- El principio de la equivalencia: el o la usuario/a del sistema es el o la principal responsable del monto de su jubilación futura en tanto la capitalización individual establece una relación de equivalencia entre cotización y prestación. Este principio asegura la cobertura, ya que incentiva a la cotización, y la sostenibilidad financiera del sistema, en tanto permite un equilibrio entre ingresos y gastos.
- Focalización: la universalización de la cobertura por parte del estado impide la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo, por lo que se debe focalizar su ayuda por medio de un pilar no contributivo asistencial para los grupos más vulnerables. Ahora, para su buen funcionamiento es esencial el fortalecimiento del pilar contributivo individual, para que la ayuda del estado esté efectivamente destinada a una pequeña porción de la población que no puede hacer contribuciones durante su vida laboral activa.
- Centralidad del mercado: el mercado es un mejor distribuidor de bienes que el estado pues opera minimizando costos y maximizando utilidades. Por ello es mejor que la administración de los fondos de pensiones esté en manos de administradoras que los reinviertan en el mercado de capitales, ya que así aumentarán sus utilidades y, por ende, la posibilidad de un mejor monto de jubilación en el futuro. El rol del estado en este juego es garantizar, supervisar y regular que el sistema de capitales opere en función de sus normas, para que así las AFP puedan cumplir de manera eficiente su rol. Cuestiones claves para que aquello ocurra son, entre otras, la competencia y la amplitud del riesgo de inversión.
- Sostenibilidad financiera: El sistema previsional debe velar por su sostenibilidad financiera tanto para no ser un costo para el estado, como para que las pensiones de los/las usuarios/as no se vean perjudicadas. Esta sostenibilidad es auto gestionada siempre y cuando el sistema opere en función de los tres principios anteriores.

Ahora bien ¿explica por sí mismo las falencias de la reforma del 2008 el hecho que se haya basado en el modelo previsional ideal de tendencia neoliberal? ¿Es la capitalización individual, como instrumento de financiamiento de un sistema por sí sola la que causa el riesgo de vulnerabilidad en la vejez?

Si se sigue la perspectiva teórica en la que se basa esta investigación, el pensamiento crítico latinoamericano, la respuesta es no. Una manera de analizar la persistencia en las fallas del sistema previsional aun cuando se ha llevado a cabo una reforma para revertirlas, es observar el fundamento epistemológico que valida dicho modelo previsional ideal. Y en este sentido se dirá, que la paradoja la explica el hecho de que, por una parte, el gobierno considere el sistema previsional por capitalización individual como el único, superior, más avanzado y productivo modelo de administración y distribución de pensiones. A su vez, establece que dicho modelo es el camino a seguir para erradicar el riesgo de vulnerabilidad en la vejez, y, por ende, alcanzar un alto nivel de cobertura, altas tasas de retorno y minimización de costos para el estado para la masa adulta mayor no contributiva. Por otra parte, explica esta paradoja el que el gobierno, en función de la

calificación que hace del sistema de capitalización individual, deje cualquier otro modelo previsional en la condición de subalternidad, como formas inválidas de protección para la vejez ya que obstaculizan el desarrollo de las cualidades inherentes de un sistema que permitirá cubrir las brechas previsionales que existen en la actualidad. Por ello es que rechaza toda propuesta o crítica al sistema de pensiones vigente que pretenda cuestionar los principios operativos del sistema de capitalización individual. Entre estos principios están que el usuario cumpla con sus cotizaciones y el estado cumpla con un rol subsidiario, pero además que éste último garantice y regule las normas de funcionamiento del mercado de capitales, posibilitando la reinversión de los fondos de pensión y el aumento de sus utilidades y garantizando la sostenibilidad financiera.

### **La matriz de pensamiento que subyace al modelo previsional ideal neoliberal**

La idea de un modelo ideal previsional como justificación hegemónica de las fallas al sistema de pensiones y las decisiones del gobierno respecto a cómo estas van a ser subsanadas, emerge de la identificación de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma previsional llevada a cabo por el gobierno de Michelle Bachelet en el año 2008.

Los resultados de esta investigación dieron con que no es solo una matriz de pensamiento la que determina los aspectos epistemológicos de la reforma, a la vez que ninguno se fundamenta en una matriz de pensamiento crítico latinoamericano. Ello significa que la reforma previsional chilena está fundamentada tanto en una matriz de pensamiento tradicional, como en una matriz de pensamiento crítico .

Como se dijo, hay dos dimensiones de análisis que permiten dirimir si la reforma previsional tiene una fundamentación epistemológica en una matriz de pensamiento tradicional, crítica o crítica latinoamericana: los supuestos epistemológicos y el concepto de sociedad. En lo que sigue revisaremos cada una de estas dimensiones en el caso de análisis que ha sido realizado.

En el caso de la reforma previsional chilena en el año 2008, la forma en que se construye el saber y se legitiman los conocimientos que definen la problemática previsional y las propuestas de reforma, es decir, los supuestos epistemológicos a la base de la reforma se inscriben en una matriz de pensamiento crítico .

Ello se dedujo, en primer lugar, de la ausencia de una exigencia de *objetividad científica o neutralidad valorativa* en la descripción de la problemática previsional. Por el contrario, la tematización del riesgo de vulnerabilidad en la vejez y la necesidad de reformar el sistema de pensiones es justificada por el gobierno en un *enfoque de derechos* que normativiza su perspectiva respecto de la protección social. En este sentido, el rol del estado en la garantía y ejercicio de los derechos sociales y políticos en la reforma previsional se ve materializado, por una parte, en la importancia de incorporar a los beneficios del sistema de capitalización individual a quienes no los han alcanzado (como son los/las trabajadores/as jóvenes, las mujeres y los/las trabajadores/as independientes, principalmente). Por otra parte, se vio plasmado en el objetivo de incluir a la ciudadanía en el proceso de discusión y diseño de la reforma, en tanto la protección social se piensa como una responsabilidad colectiva donde entre todos/as se decide qué bienes públicos se les asegurarán a cada persona.

En segundo lugar, la matriz de pensamiento crítico que subyace la forma en que el gobierno relaciona los saberes que describen la problemática previsional y que estructuran las modificaciones propuestas para el sistema de pensiones, se dedujo de una concepción del riesgo de vulnerabilidad en la vejez que abarca a las personas desde la cuna hasta la adultez. Además esta concepción considera que dicho riesgo está determinado por diversas aristas sociodemográficas, tales como, las características del mercado laboral, las cuestiones de género, el envejecimiento de la población, el buen funcionamiento del mercado de capitales, entre otras. Esto significa que la problemática previsional no se reduce a al monto de las jubilaciones o a la capacidad de cobertura del Sistema. Sin perjuicio de ello, se observó que si bien hay una definición de la protección social desde diversas perspectivas que se ponen en relación entre sí, la construcción del saber sobre la

problemáticas del sistema de pensiones y las medidas propuestas para solucionarlas se organiza de manera autártica. En efecto, las cuestiones relativas a las dimensiones sociales del sistema se evaluaron y se propusieron reformas de manera independiente a las cuestiones económicas diagnosticadas como problemáticas y con necesidad de ser mejoradas. A la vez, el trabajo interno en cada una de estas dimensiones no admitió mayor diversidad respecto de las áreas de dominio profesional de quienes elaboraron dicho diagnóstico y las propuestas de transformación dentro del sistema. Y de hecho, como se vio, tanto en el diagnóstico como en la propuesta de reforma no hay una relación entre las cuestiones sociales y económicas del sistema para explicar sus principales fallas.

En tercer lugar, se sostuvo en el análisis que la matriz de pensamiento que fundamenta la incorporación de otros saberes sobre lo social a la elaboración del diagnóstico y reforma del sistema de pensiones era una matriz de pensamiento crítico, en tanto, si bien hay una integración de organizaciones de la sociedad civil, ésta se realiza en su condición de *subalterno*, y por ende, como mero/mera *informante nativo*. Ello se explica porque la forma y contenido de la participación de la ciudadanía estuvo predefinida por el gobierno a través de la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional, al cual se le asignaron las temáticas y aristas sobre las cuales debía analizar el sistema de pensiones junto con la ciudadanía. Por otra parte, porque la efectiva inclusión de los aportes de dichas organizaciones al diagnóstico y proyecto de reforma del gobierno estuvo limitado por la aceptación y legitimación del sistema de capitalización individual, como única forma posible y eficiente para administrar los fondos de ahorro previsional y el monto de las pensiones futuras. En tanto que de igual modo las opiniones de la ciudadanía fueron escuchadas y oportunamente registradas en el informe del Consejo Asesor, se dice que su inclusión fue al modo de *informante nativo*, ya que si bien el gobierno las toma en cuenta, no reconoce sus propias lógicas de observación y experiencias, adaptando su participación a sus parámetros de validación, pero comprobando su consideración en el hecho de haber sido incorporadas al anexo de un informe.

El concepto de sociedad que subyace a la reforma previsional chilena llevada a cabo en el año 2008, se dedujo del modelo previsional ideal que el gobierno utilizó como patrón orientador para identificar las fallas del sistema de pensiones vigente y en función de ello formular las medidas que se tomarán para corregirlas. Tras su análisis se pudo concluir que la matriz de pensamiento que le subyace es tradicional, cuestión que se dedujo de la forma en que se definió el objeto de estudio, es decir la problemática previsional y el riesgo de vulnerabilidad en la vejez, y de la metodología de observación que se utilizó para analizarlo.

El hecho que se haya constatado que el modelo previsional ideal se fundamente en una matriz de pensamiento tradicional se dedujo, primero, del análisis de la concepción de orden social que tiene el gobierno respecto de dicho modelo, el cual es considerado como la única y superior forma de organizar la administración y distribución de las pensiones en la población adulta mayor. De hecho, señalan, el modelo previsional neoliberal cuando opera en función de sus principios constitutivos mejora la cobertura del sistema previsional, aumenta el monto de las pensiones casi al nivel de los salarios en la vida activa, y permite la sostenibilidad financiera del sistema. En este sentido, son las características inherentes al sistema de capitalización individual las que permiten su buen funcionamiento y su eficacia para reducir las desigualdades entre la población adulta mayor. A partir de esta constatación, la metodología de análisis que utiliza el gobierno para el análisis de la situación previsional es la de la dicotomía superior/inferior. Ésta le permite calificar a aquello que se acerca a los principios constitutivos del sistema de capitalización individual como progreso, modernización o desarrollo, mientras que las fallas y medidas para reivindicarlos que se alejen de dichos principios son consideradas obsoletas, subdesarrolladas, tradicionales, ya que no se corresponden con el deber ser de ese modelo ideal previsional. Por ello, todo aporte que entre en esta categoría de “inferior” queda excluida del discurso del gobierno.

En segundo lugar, el orden temporal que rige la descripción que el gobierno hace de las fallas del sistema previsional y sus correspondientes reformas, se inscriben en una matriz de pensamiento

tradicional en tanto el modelo previsional ideal es considerado como un patrón evolutivo lineal y unidimensional, y que por tanto, contempla un patrón de desarrollo que es conocido y que lleva a un resultado final esperable. En este sentido, los 4 principios constitutivos del modelo previsional ideal serían considerados por el gobierno como los pasos a seguir para corregir las fallas del sistema vigente y, por ende, para alcanzar la igualdad en la distribución de las pensiones, pues hay un imaginario de que todas las sociedades evolucionan de la misma manera en términos de desarrollo si se siguen ciertos parámetros preestablecidos. Esta cuestión lo sostiene el hecho de que el sistema de capitalización individual ha demostrado ser beneficio tanto para sus usuarios/as, como para el país. Ello lleva al gobierno a observar la situación previsional desde una metodología que opera con la dicotomía avanzado/atrasado, y, por ende, que considera todo aquello que se aleje de los parámetros de funcionamiento del sistema de capitalización individual como un obstáculo para alcanzar el desarrollo del sistema y que éste muestre en pleno sus capacidades y cualidades para alcanzar buenos niveles de cobertura, pensiones y sostenibilidad financiera. Por ello, por ejemplo, se rechazan medidas que quieran limitar la libertad de mercado en la inversión de los fondos previsionales, ya que esto obstruye el proceso natural de obtención de utilidades según las reglas de riesgo de inversión del mercado de capitales.

Por último, la tercera cuestión que permitió deducir que es una matriz de pensamiento tradicional la que fundamenta la descripción de las problemáticas del sistema de pensiones y sus propuestas de cambio para resolverlas, es que la lógica productiva que la caracteriza es una que concibe la organización del sistema de pensiones en base a criterios de productividad capitalista. Así, el crecimiento económico y la sostenibilidad financiera se vuelven requisitos indispensables y únicos para la evolución positiva del sistema de capitalización individual, al punto de afirmar que cualquier medida que se tome en búsqueda de la igualdad social para la vejez debe subordinarse a la mantención del desarrollo y la estabilidad económica. El crecimiento económico es considerado por el gobierno como un criterio racional incuestionable para la igualdad social, por ende, en tanto el sistema previsional opera en función de permitir dicho crecimiento, se obtendrá a su vez mayor igualdad en la distribución de pensiones y, por ende, la reducción del riesgo de vulnerabilidad en la población adulta mayor. Ello se traduce en que el gobierno a la hora de analizar la situación previsional lo haga desde una metodología que opera a partir de criterios de productividad capitalista, siendo formas de producción alternativas que antepongan lo social a lo económico, rechazadas por el gobierno para formar parte del diseño de reforma previsional.

### **Volviendo a las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación**

Para volver al análisis de las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación, una vez identificadas las matrices de pensamiento que subyacen a la reforma previsional llevada a cabo el año 2008, es necesario hacer mención a la nueva estructura que el gobierno propone para el sistema de pensiones, en función de corregir sus fallas.

Como se dijo en el desarrollo de esta tesis, el gobierno propone un sistema de pensiones basado en un enfoque multipilar que lo estructura en función de tres ejes: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Esta estructura no difiere del enfoque del sistema previsional implementado en los 80' que se organizaba en un pilar no contributivo asistencial, un pilar contributivo y un pilar de ahorro voluntario. Sin perjuicio de ello se establecen modificaciones importantes, tales como: la ampliación del pilar no contributivo, que incorpora más prestaciones y a más beneficiarios/as al reducirse los requisitos de entrada al sistema; el fortalecimiento de las lógicas de funcionamiento del mercado de capitales en función de obtener mayores utilidades de los fondos de ahorro previsional y por ende mejores tasas de retorno de la jubilaciones, a la vez que mantener la sostenibilidad financiera; el establecimiento de incentivos tributarios y obligatoriedad progresiva a cotizar para aumentar la cobertura del pilar voluntario.

Si son más las similitudes que las diferencias entre el sistema previsional que se quiere reformar y el sistema de pensiones que viene a subsanar sus fallas, se requiere de un planteamiento a nivel

epistemológico que no cuestione demasiado los principios constitutivos del sistema de capitalización individual, cuestión que es posible a partir de la fundamentación de la reforma a partir de una matriz de pensamiento crítico y tradicional, en tanto ambas operan sin cuestionar el orden hegemónico que esté en juego al momento de analizar la sociedad y sus problemáticas. Además, en tanto lo que se quiere es generar cambios que fortalezcan el sistema de pensiones vigente y no que lo reemplacen, se requiere una fundamentación epistemológica de la reforma previsional que permita, por una parte, admitir críticas de detractores del sistema de capitalización individual que cuestionen su efectividad para revertir el problema de la vulnerabilidad en la vejez, pero que a la vez no distorsionen la hegemonía del sistema de capitalización individual, como un modelo previsional ideal incuestionable. Ambas cosas son posibles cuando a la reforma le subyace una matriz de pensamiento tradicional y una matriz de pensamiento crítico .

Quizás sea necesario para esclarecer este punto recordar cuáles son los fundamentos generales de una matriz de pensamiento tradicional y de una matriz de pensamiento crítico .

Siguiendo a Argumedo, se dijo que una matriz de pensamiento tradicional tiene su lugar constitutivo en la creencia de que determinadas corrientes teóricas son *las* corrientes teóricas. Fuera de ellas sólo se dan opacidades, malas copias de las originales. La matriz de pensamiento tradicional no es inconsciente de que hay otras corrientes científicas, pero para ella no tienen una existencia científica en cuanto a un saber válido para la construcción de conocimiento. Por ello establece que hay una concepción oficial, hegemónica respecto del conocimiento social y cómo se construye, no dando cabida dentro de su trama lógico conceptual al cuestionamiento de su posicionamiento ni a la posibilidad de inclusión de otros saberes que no se ajusten a sus parámetros epistemológicos.

La matriz de pensamiento crítico, si bien da un paso al frente respecto del cuestionamiento de las ciencias tradicionales y su posicionamiento hegemónico en la construcción del saber científicamente válido, pareciera que mantiene en alguna medida la creencia de que, al menos, hay una forma de construir el conocimiento que es la científicamente válida. Como se dijo, las corrientes teóricas críticas, cuestionan y denuncian las corrientes tradicionales por su carácter ideológico, en tanto la creencia en una forma de conocimiento como *la* forma de conocimiento sería una contradicción que ocultaría la intención de generar conocimiento social que no transforme las estructuras injustas de la sociedad, que mantienen su status quo.

Lo similar que tiene la matriz de pensamiento crítico con la matriz de pensamiento tradicional es que no distingue, siguiendo a de Sousa Santos, que la razón crítica no puede ser la misma que la razón legitimadora de lo que se critica. Es decir, las corrientes teóricas críticas, cuestionan las corrientes tradicionales en tanto éstas no reconocen la existencia de otras formas de saber y construir conocimiento, sin embargo mantiene la metodología de construcción de conocimiento de las ciencias que han hegemonizado el discurso científico. Ello, pues la figura central sigue siendo el o la investigador/a “oficial” que tiene las herramientas para sistematizar esos otros saberes. Al decir de Spivak y Prada Alcoreza, lo que ocurre es que el o la investigador/a crítico/a mantiene una relación de subordinación con la comunidad con la que trabaja y que le puede aportar un conocimiento diferente al oficial, convirtiéndole en un/a informante nativo, en tanto no lo/a deslegitima como fuente de conocimiento válido, ya que lo toman en cuenta, lo consideran, le pregunta, es fuente indispensable de las investigaciones. Pero no tiene chance de construir el conocimiento con ellos/ellas, nada asegura que sus apreciaciones y complejidades sean parte constitutiva de los resultados, más que como referencia o fuente bibliográfica.

Así tenemos una coincidencia conveniente y armónica entre las dos matrices de pensamiento que fundamentan la reforma previsional chilena en el año 2008. Por una parte, una matriz de pensamiento tradicional que permite posicionar un modelo previsional ideal como la única forma posible, racional y sostenible, de solucionar la problemática de la vulnerabilidad en la vejez. Por otra parte, se tiene una matriz de pensamiento crítico, que si bien escucha a quienes no están a favor del sistema de capitalización individual, lo hacen al modo del/de la informante nativo, para que tampoco a través de la participación de la ciudadanía, se genere un cuestionamiento transformador

al sistema de capitalización individual. En este sentido, la matriz de pensamiento crítico permitiría la existencia pública de la opinión de la ciudadanía respecto del sistema de pensiones, y de hecho, ésta se plasmó en un informe donde se muestran sus propuestas. Pero lo anterior no obliga al gobierno a incorporar dichos aportes al diseño de la reforma, menos cuando no son acordes al sistema previsional Ideal que guía su proyecto de reforma.

Es por ello que es posible constatar las dos hipótesis que se plantearon al inicio de esta investigación. Por una parte, existe una relación entre las transformaciones al sistema de jubilación chileno y la matriz de pensamiento tradicional, en tanto se plantea una reforma que se orienta por un modelo previsional ideal hegemónico considerado como un sistema superior, más avanzado y altamente productivo, que por sus cualidades inherentes y en función del cumplimiento de sus supuestos constitutivos solucionará el riesgo de vulnerabilidad en que en la actualidad se encuentra una parte importante de la población adulta mayor chilena. Para ello es necesario, entonces, una reforma del sistema de pensiones que fortalezca los principios constitutivos de este modelo, lo que se traduce en cambios parciales al sistema y que apuntan a potenciar el principio de la equivalencia, el rol central del mercado de capitales en la administración y distribución de las pensiones, el rol subsidiario del estado y su carácter garantista del buen funcionamiento del sistema de capitalización individual y sobre poner la sostenibilidad financiera a la equidad social.

La segunda hipótesis de investigación también se puede confirmar: la matriz de pensamiento crítico que fundamenta la reforma postulada por el gobierno explica la incorporación y el modo en que se incorpora la voz de los y las sujetos subalternos al proceso de discusión y diseño de las transformaciones al sistema de jubilación y, por ende, la persistencia de las problemáticas que intentaron solucionarse con la reforma. En efecto, la forma de incorporación de la ciudadanía se circunscribe a una matriz de pensamiento crítico, cuya validación del saber de la ciudadanía se hace al modo del o la informante nativo, en tanto se incorpora al discurso gubernamental sólo si legitima el sistema de capitalización individual. Ello permite que se constate la existencia de un discurso contrario al sistema previsional vigente, porque sus opiniones y propuestas quedan plasmadas en un informe, pero se les niega su existencia como constructores/as real/as de las transformaciones al sistema. En otras palabras, hay una forma de incorporación de la ciudadanía a la elaboración de la reforma previsional que posibilita dejar fuera aquellas opiniones y propuestas que cuestionan el carácter hegemónico del modelo ideal previsional que propone el gobierno para solucionar las fallas del sistema de pensiones vigente.

En este sentido, tanto la matriz de pensamiento tradicional, como la matriz de pensamiento crítico que fundamenta la reforma previsional chilena en el 2008, explicarían su ineficacia en tanto posibilitan mantener un sistema que opera con la capitalización individual, que es precisamente el eje que reproduce las inequidades dentro del sistema de jubilación. En efecto, y como se vio en la contextualización del problema de investigación, es la capitalización individual la que no ha logrado cumplir con sus promesas de mejora de la situación previsional de los/las adultos/as mayores, volviéndose paradójico tratar de hacer cumplir dichas promesas, con las mismas medidas que las reproducen.

### **Reflexiones desde una matriz de pensamiento crítico latinoamericano**

La perspectiva de análisis de esta investigación desde la matriz de pensamiento crítico latinoamericano ha permitido abordar la reforma previsional de una manera tal de poder poner en tensión los alcances de dichas transformaciones.

Si bien es cierto que las conclusiones antes expuestas son una aproximación hipotética a por qué no habrían sido solucionados los problemas del sistema previsional luego de su reforma en el año 2008 y que éstas nos ponen ante la pregunta de por qué el gobierno decidió llevar a cabo una reforma de dichas características y de espaldas a los/las trabajadores/as, sin poder dar respuestas responsables a este punto, son una manera de destacar la relevancia de analizar las políticas públicas desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano.

La identificación de la matriz de pensamiento tradicional y crítica a la base de la reforma al sistema previsional en el año 2008 llevada a cabo por el gobierno de Michelle Bachelet ha permitido realizar uno de los objetivos del pensamiento crítico latinoamericano: desocultar el carácter ideológico de la reforma previsional y con ello poner en tensión el alcance de la misma para transformar la realidad en su forma injusta.

En efecto, se pudieron constatar al menos dos elementos que ocultan la contradicción de un gobierno que tiene como objetivo erradicar la vulnerabilidad en la vejez, que sufre la mayoría de la población adulta mayor, en base a una reforma al sistema de pensiones que mantiene la hegemonía del sistema de capitalización individual, generador de grandes utilidades para una minoría a costas de la inversión riesgosa de los ahorros previsionales de los/las trabajadores/as.

Así se plantea un modelo previsional y un modo de administrar las pensiones futuras como *el* modelo previsional y *el* modo de administración que permite otorgar beneficios tanto a los/las usuarios/as del sistema como al país, ya que sus cualidades inherentes y sus principios operativos permiten aumentar la productividad y utilidades del mercado de capitales.

El problema es que dichos beneficios no son resultado del funcionamiento espontáneo del mercado de capitales ni del funcionamiento del sistema de capitalización individual como pilar de financiamiento del sistema previsional que se sostiene gracias al funcionamiento de sus principios operativos. Por el contrario, éste sólo ha podido emerger y desarrollarse gracias a la contribución de los/las trabajadores/as y la poca percatación que tienen sobre los abusos del sistema. Sin embargo, son los/las que menos beneficios obtienen, además que son consignados/as como los y las responsables del bajo monto de sus pensiones. Por otra parte, son precisamente quienes no son considerados como parte constitutiva real de la formulación de la reforma.

Esto es, desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano, la contradicción oculta tras la reforma, cuya estructura colonial termina permitiendo la reproducción de la injusticia y desigualdad en el sistema de pensiones. En otras palabras, que el gobierno considere que el modelo previsional ideal es el único, superior y más avanzado para resolver las fallas del sistema de pensiones vigente por sus características inherentes, es una descripción ideológica en tanto, su pretendida universalidad invisibiliza y niega otros elementos que juegan un rol constitutivo en sus virtudes y supuesta superioridad, como es el rol de los/las cotizantes en el sistema. Es más, niega a aquellos/las usuarios/as que incluso siguiendo los supuestos operativos del sistema de capitalización individual no alcanzan a obtener pensiones de montos similares a los salarios que se obtenían en la vida activa.

Otra forma de invisibilizar las estructuras coloniales o injustas dentro del sistema previsional y que fue posible identificar gracias al análisis de la matriz de pensamiento que subyace a la reforma del sistema de jubilación chileno, es la pretendida incorporación de la ciudadanía en la elaboración de la reforma a partir de la constitución del Consejo Asesor Presidencial y de la reforma previsional. En efecto, estas instancias de diálogo se enunciaron desde el gobierno como una nueva forma de entender la relación entre el estado y la sociedad civil, donde es la ciudadanía junto con un estado abierto a escucharlos/las y atento a sus necesidades, quienes deciden cómo va a ser la protección social en el país. Sin embargo, esta participación se delimita desde sus inicios por una visión de sociedad y un modelo previsional que predetermina dicha participación y que excluye a aquellos/aquellas que no encajen con la perspectiva del gobierno. De ese modo, bajo el emblema de la participación se deja oculta la exclusión de aquellas voces que no son validadas en el discurso gubernamental, por atentar u obstaculizar el desarrollo del sistema de pensiones hegemónico, dejándolas nuevamente en su condición de subalternidad, como aquello que tiene existencia, pero no existencia científica. En este sentido, y en tanto la voz de la ciudadanía es integrada al modo del/de la informante nativo, viene a perpetuar tanto los dispositivos coloniales de la reforma, como las estructuras injustas del sistema de jubilación de administración privada por capitalización individual.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007). Estudio introductorio. In L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arenas de Mesa, A. (2010). *La Reforma Previsional: claves y lecciones de una transformación estructural*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda. Dirección de presupuestos.
- Argumedo, A. (2009). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires: Ediciones del pensamiento nacional.
- Arroyo, D. (2006). ¿Hacia políticas sociales de segunda generación?
- Arroyo, D. (2009). *Políticas sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía.
- Arza, C. (2009). La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política. *Desarrollo económico*. Núm. 125. 363–388.
- Bachelet, M. (2005). *Programa de gobierno 2006–2010. Estoy contigo*.
- Bachelet, M. (2006a). *Mensaje presidencial N° 558–354*.
- Bachelet, M. (2006b). *Palabras de S.E la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, en ceremonia de constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. Chile.
- Bachelet, M. (2006c). *Mensaje presidencial 21 de mayo 2006*. Valparaíso, Chile: Gobierno de Chile.
- Bachelet, M. (2007). *Mensaje presidencial 21 de mayo de 2007*. Valparaíso, Chile: Gobierno de Chile.
- Bachelet, M. (2008). *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2008. Contigo mejor país, contigo vamos por más*. Valparaíso, Chile: Gobierno de Chile.
- Bachelet, M. (2009). *Mensaje presidencial 21 de mayo de 2009. Protección social, el sello del gobierno*. Valparaíso, Chile: Gobierno de Chile.
- Baduel, B. (2011). Los sistemas de protección social. En I. d. Amériques, C. Quenan, & S. Velut (Eds.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*. 212–253. Francia: Publicación À Savoir, Agence Française de Développement.
- Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la protección del crecimiento*. Washington, EEUU: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Becker, U., & Mesa-Lago, C. (2013). Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. *Revista de Trabajo*. Num. 10. 43–54.
- Cardozo, N. D. (2009). Reformas a los sistemas de pensiones en Chile y Argentina 2003–2008. Un abordaje comparado. *XVI Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Colonia, Uruguay: Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

- Castro Gómez, S. (2000). Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro". En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: Clacso, FACES/UCV, Unesco.
- Castro-Gómez, S., & Grosfoguel, R. (2007). Prólogo: Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. En S. Castro-Gomez, & R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá, Colombia.
- Cepal. (2010). *La hora de la igualdad*.
- Cepal, & Celade. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. (S. Huenchuan, Ed.) Santiago de Chile: Libros de la Cepal.
- Cepal, ONU, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. (2010). *Envejecimiento en América Latina: sistema de pensiones y protección social integral*. (A. Prado, & A. Sojo, Eds.) Santiago: Libros de la Cepal.
- Cerda, A. (2014). Clase 2: Notas para ubicar la investigación hacia la descolonización y en co-labor en los debates epistemológicos de largo aliento. México.
- Cerda, A., & Arach, O. (2014). Notas para ubicar la investigación hacia la descolonización y en co-labor en los debates epistemológicos de largo aliento. *Clase 2, 12 mayo de 2014*. México: CLACSO-UAM.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*. Chile: Comisión presidencial pensiones.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006a). *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile* (Vol. I). Chile: Comisión presidencial pensiones
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006b). *EL derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile* (Vol. II). Chile: Comisión presidencial pensiones
- Coronil, F. (2000). Naturaleza del poscolonialismo. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales* (87–111). Buenos Aires: Clacso, Ediciones FACES/UCV, Unesco.
- Decreto Supremo N°336. (2006). *Decreto que crea el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. Chile: Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Duarte Hidalgo, M. (2013). La interseccionalidad en las políticas migratorias de la Comunidad de Madrid. *Punto Género*. Núm. 3. 167–194.
- Durán Valverde, F., & Pena, H. (2011). *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados*. Santiago de Chile: Serie Seminarios y Conferencias, Cepal, Ministerio Federal de Cooperación Económica y desarrollo, GIZ.
- Dussel, E. (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales* (41–53). Buenos Aires: Clacso, Ediciones FACES/UCV, Unesco.
- Encina, J. (2013). Pension Reform in Chile: A Difference in Difference Matching Estimation. *Estudios de economía*. Vol. 40. N. 1. 81–95.
- Fagiolo, M. (2013). Reseña "La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia" de Pierre Rosanvallon. (U. d. Andes, Ed.) *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*. Vol. 13. Núm. 25. 11–122.
- Feijoó, M. d. (2001). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gill, I., Packard, T., & Yermo, J. (2003). *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region; Stanford University Press.
- Horkheimer, M. (2000). *Teoría Tradicional y Teoría Crítica*. Barcelona: Paidós.
- Hujo, K., & Rulli, M. (2014). *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina. Toward More Inclusive Protection*. Katja Hujo and Mariana Rulli: This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

- Institut des Amériques. (2011). *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*. Francia: Agence française de Développement.
- Isuani, E. A., & Nieto Michel, D. R. (2002). La cuestión social y el estado de bienestar en el mundo post-keynesiano. *Revista del CLAD Reforma y democracia*. Núm. 22.
- Jaccoud, L. (2010). Envejecimiento, dependencia y oferta de servicios asistenciales: un nuevo desafío para los sistemas de protección social. En A. S. Antonio Prado (Ed.), *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral* (231–254). Santiago de Chile: Libros de la Cepal, ONU.
- Kay, C., & Guadarrama, A. (1993). Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55. Núm. 3, 31–48.
- Kritzer, B. E., Kay, S. J., & Sinha, T. (2011). Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America. *Social Security Bulletin*. Vol. 71. Núm. 1. 35–76.
- Lander, E. (2000). Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (11–40). Buenos Aires: Clacso, Ediciones FACES/UCV, Unesco .
- Lara Cortés, C., & Silva Flores, C. (2014). El sistema de pensiones en Chile en la encrucijada: reformando la gran reforma de 2008. *Textos y contextos*, Vól. 13. Núm. 1. 113–127.
- Maldonado Valera, C., & Palma Roco, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Estudio de casos: la reforma previsional en Chile*. Santiago de Chile: Cepal, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, giz.
- Meißner, M. (2010). La protección social en la vejez: su importancia en el marco de la cooperación para el desarrollo. En A. S. Antonio Prado (Ed.), *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral* (105–116). Santiago de Chile: Libros de la Cepal, ONU.
- Mesa-Lago, C. (2004a). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones. (K. Hujo, C. Mesa-Lago, & M. Nitsch, Eds.) *Nueva Sociedad Separata*. 21–56.
- Mesa-Lago, C. (2004b). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Serie Financiamiento del Desarrollo, Unidad de estudios especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2009). *La re-reforma de pensiones en América Latina: modelos de Argentina y Chile, y lecciones para Costa Rica*. San José de Costa Rica: Presentación en Universidad de Costa Rica.
- Mesa-Lago, C. (2013). La re-reforma de pensiones en Chile. *Revista Trabajo*. Núm. 10. 55–75.
- Mignolo, W. D. (2000). La colonialidad a lo largo y a lo ancho. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales* (55–85). Buenos Aires: Clacso, Ediciones FACES/UCV, Unesco.
- Observatorio de igualdad de género de ALyC. (2012). La reforma previsional de Chile. Un avance en la garantía de la autonomía económica de las mujeres. Santiago: Cepal, Naciones Unidas.
- OIT. (2010). *La contribución de la OIT a la Reforma Previsional de Chile*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT; FORLAC. (2014). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. Ginebra: Notas sobre formalización, OIT, FORLAC.
- Prada Alcoreza, R. (2013). *Epistemología, Pluralismo y Descolonización*. Disponible en <https://cutt.ly/aszYwxO>
- Prado, A., & Sojo, A. (2010). Presentación. In A. Prado, & A. Sojo (Eds.), *Envejecimiento en América Latina. sistema de pensiones y protección social integral*. Santiago: Cepal, Naciones Unidas, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales* (201–246). Buenos Aires: Clacso, FACES/UCV, Unesco.

- Quiroga, Y. (2009). De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile. En Y. Quiroga, & J. Ensignia (Eds.), *Chile en la concertación (1990–2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas* (367–382). Santiago de Chile: Friedrich–Ebert–Stiftung.
- Rofman, R., & Oliver, M. L. (2011). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. S/I: Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial.
- Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (2008). *Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile*. Washington, DC: Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 4, Banco Mundial.
- Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista Cepal*. Vol. 101. 85–109.
- Rosanvallon, P. (2011). *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*. Buenos Aires, Argentina: Manatíal.
- Rulli, M. (2010). ¿Construyendo castillos en la arena? La política de la seguridad social: las reformas de pensiones en Chile (1981–2008) y Argentina (1993–2008). *Revista Opera*. Núm. 10. 25–40.
- Saladino García, A. (2005). El latinoamericanismo de José Martí. *Revista Latinoamérica*. Vol. 41. 149–167.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso, Colección Campus Virtual.
- Soto Pimentel, V. (2010). *Horkheimer y la ideologización de la teoría tradicional: el caso de la sociología de Niklas Luhmann*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sousa Santos, B. d. (2006). *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM, Programa de estudios sobre democracia y transformación global.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel Ciencia Política.
- Tamayo–Saez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- UNFPA, & ALAP. (2012). *Envejecimiento en América Latina: evidencia empírica y cuestiones metodológicas*. (N. Redondo, & S. Garay, Eds.) Río de Janeiro: ALAP Editor.
- Urrutia, E. (2010). El impacto de la crisis financiera global en el sistema chileno de capitalización individual: lecciones respecto. En *Envejecimiento, en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*. Santiago: Cepal, Naciones Unidas, Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo.
- Uthoff, A. (2010). La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. En *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*. Santiago: Cepal, Naciones Unidas, Ministerio Federeal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- Valenzuela, M. E. (2010). Trabajo y responsabilidades familiares en el contexto del envejecimiento: ¿quién se encarga del cuidado? En A. Prado, & A. Sojo (Eds.), *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral* (255–282). Santiago de Chile: Libros de la Cepal, ONU.
- Verloo, M. (2004). Mainstreaming gender equality in Europe. A frame analysis approach. *Conference of the Europeanists, Panel on "Gender mainstreaming Europe"*. Chicago.
- Viñas, V. (2009). Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Núm. 127. 121–153.