

## Reformas de la Seguridad Social en Chile: lecciones para Brasil

Social Security reforms in Chile: lessons  
for Brazil

Reformas da Previdência Social no Chile:  
lições para o Brasil

Suelen Carlos de Oliveira <sup>1,2</sup>  
Cristiani Vieira Machado <sup>1</sup>  
Aléx Alarcón Hein <sup>3</sup>

doi: 10.1590/0102-311X00045219

En Latinoamérica, Chile fue pionero en la implantación de reformas estructurales de carácter neoliberal, durante el gobierno militar dictatorial de Pinochet (1973-1990). Tales reformas estuvieron orientadas por la afirmación del carácter subsidiario del Estado y la expansión de los mercados en diversas áreas, ocasionando una contracción en la industria, una fragilización de la organización sindical, así como de los derechos de los trabajadores <sup>1</sup>. Los sistemas de seguridad social y de salud sufrieron reformas radicales privatizadoras que influenciaron a otros países latinoamericanos en las siguientes décadas <sup>2</sup>.

En la dirección opuesta, Brasil, con la redemocratización, adoptó en la *Constitución* de 1988 una concepción integral y amplia de Seguridad Social, que abarca políticas de salud, seguridad social y asistencia social. El modelo brasileño de seguridad social acentúa los derechos sociales, garantizados por un sistema público universal, mediante beneficios sociales contributivos y no contributivos <sup>3</sup>. Asimismo, se basa en un régimen de reparto, donde los trabajadores activos contribuyen a un fondo que paga los beneficios de los inactivos durante cada período, configurando un pacto entre generaciones. La inclusión de la seguridad social fue importante para la defensa de otras fuentes de financiación y la expansión de beneficios no contributivos. Asimismo, a pesar de las dificultades, la seguridad social mantuvo su carácter público y solidario ante las propuestas de reformas en décadas sucesivas, orientadas a la contención del gasto y refuerzo de mecanismos de capitalización, según la lógica de los seguros privados individuales.

En el contexto brasileño actual, el régimen chileno, basado en la capitalización individual, ha inspirado la propuesta de reforma de la seguridad social del gobierno de Bolsonaro, defendida por el Ministro de Economía Paulo Guedes <sup>4</sup> y presentada en el Congreso Nacional en febrero de 2019. En este sentido, cabe investigar la experiencia de la reforma chilena, con el fin de analizar y reflexionar sobre los eventuales desdoblamientos al adoptar un modelo similar en Brasil.

Chile constituyó su sistema de protección social a partir del inicio del siglo XX, basado en el modelo ocupacional del seguro social <sup>5</sup>. Junto a Argentina, Brasil y Uruguay, el país fue el pionero en desarrollar un sistema jurídico e institucional y alcanzar una progresiva cobertura de los trabajadores formales hasta los años 1980 <sup>2</sup>. No obstante, el sistema basado en el modelo europeo, en el que la mayoría de la población contaba con empleos estables y posibilitaba la protección de los miembros de la familia, no tuvo un éxito total en Latinoamérica <sup>6</sup>. Los altos índices de informalidad laboral en la

<sup>1</sup> Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.  
<sup>2</sup> Universidade do Grande Rio, Duque de Caxias, Brasil.  
<sup>3</sup> Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.

### Correspondencia

S. C. Oliveira  
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rua Leopoldo Bulhões 1480, Rio de Janeiro, RJ 21041-210, Brasil.  
suelen.c.oliveira@gmail.com



región imposibilitaron una amplia cobertura y protección, respecto a los riesgos relacionados con la salud y trabajo, para quienes están excluidos del mercado laboral formal.

La protección social en Chile se estructuró a partir de 1924 con la implantación de leyes relativas al trabajo y a la protección de los trabajadores. La *Ley nº 4.054*, denominada del Seguro Obrero Obligatorio, posibilitó la creación de una caja con financiación tripartita entre empleados, empleadores y Estado, que posteriormente se constituiría en el Servicio de Seguro Social. En las décadas siguientes, se amplió progresivamente la financiación tripartita que marcó la institucionalización de la solidaridad entre los asegurados, hasta la reforma realizada durante la dictadura militar <sup>5</sup>.

En 1981, el dictador Pinochet, en el marco de reformas económicas y sociales, adoptó un nuevo régimen de seguridad social, derivada de la capitalización individual. En ese régimen, el afiliado era el responsable de la financiación de su pensión mediante cotizaciones individuales obligatorias y voluntarias (para aquellos con capacidad de ahorro), dirigidas a un fondo gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), instituciones privadas que podrían invertir tales recursos en el mercado financiero <sup>7</sup>. De esta forma, cada jubilado tendría como pensión el valor del rendimiento de su cuenta individual.

Era potestad del Estado la fiscalización, asistencia y garantías del sistema. Se concedió a las AFP la gestión de los nuevos afiliados de la seguridad social, produciendo un desfinanciamiento del sector público, que continuó administrando las pensiones de los antiguos afiliados sin recibir las contribuciones de los que ingresaban en el sistema. Se crearon incentivos que produjeron una acelerada migración de los trabajadores del sistema público al privado <sup>8</sup>. El rápido crecimiento del sector privado no produjo una disminución de la contribución del Estado, que asumió diversas cargas durante el proceso de privatización.

Además de los gastos ocasionados por la transición del régimen de reparto hacia el de capitalización individual, el Estado permaneció como responsable de la fiscalización, mediante la Superintendencia de Pensiones, con el fin de resarcir, en caso de quiebra de las AFP, así como para complementar económicamente, a quienes contribuyeron mediante la Pensión Mínima Garantizada <sup>9</sup>.

El aparato constitucional establecido para la reforma creó una institucionalidad para la protección social, basada en los derechos a la libertad y seguridad individuales, en detrimento del reparto colectivo y de la prestación de servicios mayoritariamente públicos. A pesar de que el sistema de capitalización individual se haya consolidado para la mayoría de la población, los militares permanecieron en el régimen de la seguridad social bajo la administración del Estado.

La *Ley nº 3.500* de 1980, que constituyó el nuevo régimen de pensiones, estableció que todos los trabajadores afiliados con más de 65 años, en el caso de los hombres, y con más de 60 años para las mujeres, deberían cotizar un 10% de su salario a su cuenta de capitalización individual, más el valor relativo a la administración por parte de las AFP. Sin embargo, progresivamente el sistema fue considerado injusto, insuficiente e incapaz de proteger a los afiliados de los riesgos sociales <sup>7</sup>.

Datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) indican que los chilenos se jubilan más tardíamente y cuentan con una supervivencia menor, tras la salida del mercado de trabajo, que la mayor parte de los países del grupo. De media, las pensiones de los chilenos se postergan por lo menos un año más, en relación con la edad mínima para la jubilación. En 2016, en los países de la OCDE, la edad media de salida del mercado de trabajo fue de 64,3 años; en Chile, esta edad fue de más de 66 años, situándolo en el grupo de países con las mayores medias <sup>10</sup>. La expectativa de vida tras la salida del mercado de trabajo en Chile está por debajo de la de los países de la OCDE. La media de esos países fue de 18,1 para hombres y 22,6 para mujeres; en Chile, fue de 13,1 para los hombres y 19,5 para las mujeres <sup>10</sup>.

La *Encuesta Casen* del Ministerio de Desarrollo Social de Chile indica que entre 2009 y 2017 existió un crecimiento de la tasa de afiliación al sistema de pensiones de la población económicamente activa de un 73,1% a un 86,1%. No obstante, si el análisis tiene en cuenta los ocupados que cotizaron en el último mes en la seguridad social, los datos son de un 62,8% y un 68,1%, respectivamente <sup>11</sup>. De esta forma, existe una importante diferencia entre los afiliados al sistema y los que efectivamente están contribuyendo financieramente.

En relación con la flexibilidad del sistema de pensiones de los países que componen la OCDE en Latinoamérica, Chile y México tienen sistemas de seguridad social más flexibles, permitiendo beneficios por el aplazamiento de la pensión tras alcanzar la edad mínima, y la compaginación entre trabajo

y cobro de pensiones, sin limitación de sueldos <sup>10</sup>. Esta flexibilización puede estar en consonancia con las bajas tasas de reposición de pensiones por rendimiento en Chile. Según la OCDE <sup>10</sup>, las tasas líquidas de reposición de pensiones para los afiliados con menores rendimientos tienen una proyección de menos de un 50%, lo que resulta en pensiones muy bajas, implicando la necesidad de la población con menor salario de buscar otras formas de aumentar la renta mediante el trabajo, o recurrir al Estado para adquirir pensiones complementarias. Si consideramos la paridad del poder de compra, Chile ocupa la penúltima posición de los países de la OCDE, detrás solamente de México: la media salarial de los países de la OCDE, en 2016, fue de USD 42.682 y en Chile de USD 20.538.

En el caso chileno, en 2008, durante el primer gobierno Bachelet (2006-2010), se creó el Sistema de Pensiones Solidarias, que propuso una reforma incremental con el objetivo de disminuir los efectos perversos del sistema privado y perfeccionar los tres pilares (pilar público solidario, pilar privado obligatorio y pilar voluntario), que constituyen el sistema chileno, en especial el pilar solidario <sup>12</sup>. Asimismo, la reforma de 2008 incluyó dos beneficios centrados en las familias pobres. El primero fue la Pensión Básica Solidaria, dirigida a los riesgos relacionados con la vejez e invalidez de los no contribuyentes del sistema. El segundo fue el Aporte Previsional Solidario, sustitutivo de la Pensión Mínima, dirigido a los afiliados del sistema privado, con el objetivo de mejorar las jubilaciones y pensiones por invalidez, insuficientes para la supervivencia <sup>7</sup>. Sin embargo, los cambios producidos por la reforma chilena no fueron capaces de modificar la lógica y el diseño del sistema <sup>13</sup>.

En el segundo gobierno Bachelet (2014-2018), se estableció una Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones que divulgó en 2015 un amplio diagnóstico sobre la seguridad social en Chile <sup>14</sup>. La Comisión, compuesta por 24 especialistas, no llegó a un consenso acerca de una propuesta única para la implementación, no obstante, se presentaron tres posibilidades: (i) continuidad de la reforma de 2008, apoyada por la mitad de la comisión; (ii) creación de un componente de seguro social, basado en la idea de solidaridad entre afiliados y generaciones, defendida por once especialistas; o (iii) reforma radical para un sistema de reparto solidario, apoyado por un especialista.

En 2017, distintas organizaciones y movimientos populares realizaron un plebiscito (no vinculante), coordinado por la organización de trabajadores No + AFP, con el objetivo de verificar si la población quería continuar con el actual sistema de capitalización individual o si le gustaría volver al sistema de reparto solidario. Casi un millón de chilenos votó en el plebiscito, siendo un 96,76% de los votantes favorables a cambios en el sistema de pensiones.

En los últimos años, se ha producido un creciente proceso de desnacionalización de los recursos del sistema de pensiones. La mayoría de las AFP está bajo control de conglomerados financieros internacionales como Metlife (EE.UU.), Principal Financial Group (EE.UU.), Citigroup (EE.UU.), BTG Pactual (Brasil) y Grupo Sura (Colombia), lo que convierte al sector en un importante grupo de interés con un gran poder económico y político en el país <sup>15</sup>.

Al final de 2018, el presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley para la reforma del sistema de seguridad social chileno, en debate en el Parlamento. La propuesta prevé el fortalecimiento del pilar solidario del sistema y un aporte del 4% en el ahorro de los trabajadores a cargo de los empleadores <sup>16</sup>. Los trabajadores podrían escoger como administradores de sus beneficios a instituciones como cajas de compensación, aseguradoras, entre otras, retirando la exclusividad de las AFP, y ampliando el mercado de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, la adopción de cambios radicales en el sistema de seguridad social chileno en la coyuntura actual es improbable, considerando las políticas pro-mercado del presidente y su parentesco con uno de los creadores del sistema AFP, José Piñera, Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Pinochet.

En síntesis, a pesar de que gobiernos de diferentes orientaciones políticas e ideológicas hayan propuesto cambios en el sistema tras la redemocratización en Chile, ninguno de ellos logró alteraciones significativas que retomasen el carácter más solidario del sistema y redujesen el peso de las instituciones privadas, en vista de la dinámica de mercado y de los intereses implicados.

La experiencia chilena muestra que la tentativa de corrección de las distorsiones del sistema por la reforma incremental de 2008 fue importante, pero insuficiente para resolver los problemas registrados tras más de dos décadas de privatización, como la persistencia de la baja cobertura en algunos grupos, desigualdades de género y generacionales, y bajas tasas de reposición <sup>17</sup>.

Asimismo, el Estado mantiene una participación importante en los gastos sociales, contradiciendo la promesa de la reforma de Pinochet. Incluso hoy, Chile es uno de los países con mayores gastos socia-

les públicos en Latinoamérica. La distribución del gasto público social es de aproximadamente un 40% para las jubilaciones y pensiones, muy por delante de los gastos relacionados con educación y salud <sup>18</sup>.

Es asimismo fundamental considerar las consecuencias sociales negativas de la reforma chilena. En 2017, en la población con 60 años o más, un 22,1% vivían en situación de pobreza multidimensional <sup>11</sup>. Tras la reforma de 2008, a pesar del aumento de jubilados que recibieron algún tipo de beneficio (contributivo o no contributivo), hubo un aumento del número de jubilados o pensionistas que trabajan, de un 8,5% en 2009 a un 14% en 2017. Los problemas de salud mental de la población anciana preocupan y Chile presenta altas tasas de suicidio entre ancianos. En 2016, la tasa de mortalidad por suicidio para la población chilena fue de un 10,2 por 100 mil habitantes; en la franja de edad de 60 a 64 años, la tasa fue de un 12,0, y en la de 80 años o más, de un 16,2 <sup>19</sup>. Las contradicciones generadas por la desprotección social de los ancianos y la creciente necesidad de una intervención estatal en la protección de los pobres requieren repensar las bases de un sistema que endosa al trabajador los riesgos sociales, incluso todavía más en escenarios marcados por la inestabilidad laboral y crecimiento del desempleo estructural.

En los años 1990, otros países de Latinoamérica -como Argentina, Bolivia, Colombia, México y Perú- adoptaron reformas de los sistemas de pensiones similares a la chilena, de carácter privatizador, basadas en la capitalización individual <sup>20,21</sup>. Tales reformas fueron incentivadas por agencias internacionales como el Banco Mundial que, en el documento *Envejecimiento Sin Crisis*, de 1994, recomendó la creación de regímenes con múltiples pilares como el chileno <sup>22</sup>.

No obstante, la baja cobertura de los fondos de jubilación privada, así como la persistencia de desequilibrios, hizo que algunos de esos países optaran por una “reforma de la reforma”, de carácter incremental o radical, dependiendo del país <sup>21</sup>. Por ejemplo, Argentina promovió una renacionalización del sistema en 2008, ante los resultados malogrados de la privatización parcial emprendida en la década anterior <sup>23</sup>.

Como lección para Latinoamérica, se resalta que los postulados de reformas de la seguridad social, orientados a la privatización, no encuentran respaldo en el análisis de las experiencias concretas en la región. Tales reformas no necesariamente aumentan la cobertura del sistema, ni las tasas de ahorro nacional, ni reducen su vulnerabilidad a cambios demográficos <sup>24</sup>.

Brasil, en comparación con Chile, se caracteriza por mayores tasas de informalidad laboral, desigualdades socioeconómicas, una expectativa de vida más baja y heterogénea en el territorio nacional y entre grupos sociales. Los efectos de una reforma orientada por la austeridad, y argumentos contables falaces, pueden ser trágicos para las próximas generaciones. Una reforma de las pensiones debería estar orientada a consolidar un sistema que ofrezca protección efectiva en la vejez, lo que requiere considerar el marco social del país para pensar políticas integradas de desarrollo económico y social, generación de empleos, derechos de los trabajadores, oportunidades para niños y jóvenes, y estrategias de solidaridad entre generaciones y grupos sociales. La ruptura del pacto de la *Constitución* de 1988 representa el camino inverso y que, como advierte Vianna <sup>25</sup>, puede empujar a Brasil hacia el desfiladero del atraso social.

## Colaboradores

S. C. Oliveira participó en la concepción, revisión bibliográfica, redacción y aprobación de la versión final. C. V. Machado participó en la concepción, redacción, revisión crítica y aprobación de la versión final. A. A. Hein participó en la revisión crítica y aprobación de la versión final.

## Informaciones adicionales

ORCID: Suelen Carlos de Oliveira (0000-0002-0090-2341); Cristiani Vieira Machado (0000-0002-9577-0301); Aléx Alarcón Hein (0000-0001-7163-9280).

## Agradecimientos

S. C. Oliveira es becaria de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes/PDSE/Expediente nº 88881.189908/2018-01) y C. V. Machado es becaria de productividad en investigación del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Agradecemos al Edicto del Proex-Capes-ENSP 2018 por el apoyo financiero.

## Referencias

1. Winn P. Victims of the Chilean miracle. Workers and neoliberalism in the Pinochet Era. Durham: Duke University Press; 2004.
2. Mesa-Lago C. As reformas da previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Brasília: Ministério da Previdência Social; 2006.
3. Fleury S. The Welfare State in Latin America: reform, innovation and fatigue. *Cad Saúde Pública* 2017; 33 Suppl 2:e00058116.
4. Ferrari H, Azevedo A. Sistema de capitalização da nova Previdência é inspirado no Chile. *Correio Braziliense* 2019; 17 feb. [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/02/17/internas\\_economia,738016/sistema-de-capitalizacao-da-nova-previdencia-e-inspirado-no-chile.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/02/17/internas_economia,738016/sistema-de-capitalizacao-da-nova-previdencia-e-inspirado-no-chile.shtml).
5. Bustos CAM. Institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989. Santiago de Chile: LOM Ediciones; 2010.
6. Uthoff A. Reformas al sistema de pensiones chileno. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Swedish International Development Cooperation Agency; 2011. (Serie Financiamiento del Desarrollo, 240).
7. Martínez CR. Aquí se fabrican pobres: el sistema privado de pensiones chileno. Santiago de Chile: LOM Ediciones; 2017.
8. Azeredo B. A previdência privada do Chile: um modelo para a reforma do sistema brasileiro? *Indicadores Econômicos FEE* 1994; 22:132-9.
9. Chile. Decreto Ley nº 3500. Establece el nuevo sistema de pensiones. *Diario Oficial de la República de Chile* 1980; 13 nov.
10. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en) (accedido el 19/Feb/2019).
11. Encuesta Casen. Observatorio Social. Previsión social: síntesis de resultados. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia; 2017.
12. Uthoff A. Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 2016. (Serie Políticas Sociales, 221).
13. Villanueva FL. El Sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales. *Revista Chilena de Derecho* 2012; 39:541-51.
14. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Informe final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones; 2015.
15. Solimano A. Pensiones a la chilena. La experiencia internacional y el camino a la desprivatización. Santiago de Chile: Catalonia Editorial; 2017.
16. Secretaria General de la Presidencia. Mensaje nº 171-366. Santiago de Chile: Secretaria General de la Presidencia; 2018.
17. Mesa-Lago C, Bertranou F. Pension reforms in Chile and social security principles, 1981-2015. *Int Soc Secur Rev* 2016; 69:25-46.
18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina, 2018. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 2019.
19. Departamento de Estadísticas e Informaciones de Salud, Ministerio de Salud. Series y gráficos de mortalidad. <http://www.deis.cl/series-y-graficos-de-mortalidad/> (accedido el 05/Mar/2019).
20. Becker U, Mesa-Lago C, Hohnerlein E, Bustillos LO, Simonovits A. Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. México DF: Organización Internacional del Trabajo; 2013.
21. Kritzer BE, Kay SJ, Sinha T. Reformas previdenciárias na América Latina: a nova geração de sistemas de contas individuais. *The Perspective of the World Review* 2012; 4:81-151.
22. Banco Mundial. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Washington DC: Banco Mundial; 1994.
23. Loureiro MR. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. *Lua Nova* 2017; 100:187-223.
24. Mesa-Lago C. Structural reforms of social security pensions in Latin America: models, characteristics, results and conclusions. *Int Soc Secur Rev* 2001; 54:67-92.
25. Vianna MLW. Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos, Fundação Oswaldo Cruz; 2017. (Série Futuros do Brasil).

---

Recibido el 07/Mar/2019

Version final presentada el 21/Mar/2019

Aprobado el 25/Mar/2019