

**PROPOSICIÓN DE UN SISTEMA PREVISIONAL, CON NORMAS ESPECIALES PARA
LAS FUERZAS ARMADAS**

INFORME FINAL

**CIEDESS
INSTITUTO LIBERTAD**

Diciembre de 2000

CONTENIDO

Introducción.....	1
-------------------	---

Sección I Diagnóstico

Capítulo I: El rol de las Fuerzas Armadas.....	5
--	---

Capítulo II: La seguridad social y sus principios.....	15
--	----

Capítulo III: Análisis del régimen de previsión actual.....	27
---	----

Capítulo IV: Evaluación actuarial.....	59
--	----

Capítulo V: Historia de la primera fase de una reforma.....	71
---	----

Sección II Propuesta de reforma

Capítulo VI: Propuesta para el esquema de prestaciones del régimen de las FFAA.....	76
---	----

Capítulo VII: Aspectos financieros de la propuesta.....	88
---	----

Capítulo VIII: Aspectos específicos de la propuesta.....	99
--	----

Capítulo IX: Resumen y Conclusiones.....	104
--	-----

Anexos.....	111
-------------	-----

Introducción

La Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social y el Instituto Libertad han participado de la propuesta que el Ministerio de Defensa Nacional invitó a través de carta con fecha mayo de 2000.

Esta propuesta tenía por objetivo solicitar a los consultores su opinión sobre el actual sistema previsional de las FFAA y una proposición que lo modifique para superar las deficiencias detectadas, de acuerdo a las condiciones y objetivos planteados, estableciendo su factibilidad técnica y jurídica.

En este marco se solicitaba entregar una proposición que busque optimizar el empleo de los recursos fiscales, solucionar a largo plazo el financiamiento del sistema, manteniendo los beneficios centrales entregados por el sistema de pensiones al personal de las Fuerzas Armadas actualmente en servicio y proponiendo el sistema para el personal que ingrese a las Fuerzas Armadas.

En la propuesta se solicitaba que cualquier solución considerara al menos lo siguiente:

- Derecho a pensión sobre la base de un número determinado de años de servicios, 20 años como mínimo y no a base de la edad del servidor
- Derecho a jubilación por vida y posterior montepío a la viuda y para otros familiares según fije la propuesta
- Cálculo mensual de la pensión equivalente a la última remuneración percibida en servicio activo sobre la que ha efectuado imposiciones o aportes previsionales. En los mismos términos debe continuar un montepío para la viuda y otros beneficiarios que se identifiquen.
- Existencia de desahucio sobre la base del último sueldo imponible en actividad, este beneficio es equivalente a la indemnización por años de servicio que se cancela de acuerdo a la legislación vigente.
- Existencia de pensiones especiales en caso de fallecimiento o inutilidades producidas por accidentes o enfermedades derivadas de actos determinados del servicio, como también en el caso especial de enfermedades invalidantes de carácter permanente relacionadas directamente con la medicina preventiva del personal.

Asimismo, ésta indicaba que no se condiciona la proposición a ningún sistema específico de pensiones ni de administración de las mismas, debiendo contemplar los tiempos necesarios de transición, evitando que los costos del sistema de transición aumenten el aporte fiscal proyectado.

Por su parte, se establece la libertad para proponer las formas que tomarán los otros beneficios, tales como el desahucio.

A su vez, se debe contemplar los sistemas de salud y de ayuda social actualmente vigentes, indicando como se implementarían, bajo qué sistema se administrarían identificando los costos de implementación.

Sobre la base de los antecedentes expuestos contenidos en el llamado a propuesta, CIEDESS y el Instituto Libertad definieron el siguiente trabajo:

Desarrollar alternativas eficientes de estructuración y funcionamiento de un sistema de pensiones que, teniendo en cuenta las contingencias propias de la vejez, invalidez y retiro anticipado del servicio, considere las especiales características de las Fuerzas Armadas, como asimismo la alta probabilidad de pasar de una vida activa a una pasiva, por razones que van más allá de las causales de vejez o invalidez. Esto implica el análisis del marco regulatorio y características del sistema previsional vigente, el estudio del sistema de ascensos y retiros del personal y de las normas básicas aplicables a la carrera profesional, el análisis de los componentes de las remuneraciones del personal, la descripción y compatibilización del sistema previsional contenido en el DL N°3500, de 1980 y el estudio de la legislación comparada. Este trabajo comprenderá además un estudio del período de transición entre el sistema vigente y el que se proponga, así como el estudio financiero y actuarial de la etapa de transición y del sistema en régimen.

Cabe señalar, que las proposiciones contemplarán las restricciones especificadas en el punto 3 de la invitación a la propuesta y a las cuales se hizo referencia anteriormente.

Asimismo, el estudio contemplará una revisión al actual sistema de salud de las Fuerzas Armadas en especial los aspectos relacionados con su financiamiento, cobertura y acceso a las prestaciones del personal en retiro.

Respecto de las actividades específicas comprometidas para lograr el objetivo marco definido, éstas son identificadas a continuación:

Sección 1: Diagnóstico.

- Marco conceptual y jurídico del Régimen de las Fuerzas Armadas. Se trata de conceptualizar los principales aspectos del régimen que afecta al personal uniformado desde la perspectiva de la estrecha relación entre la vida activa y la vida pasiva y sus efectos en la acumulación de recursos para las pensiones.
- Características del Régimen Previsional y de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Se describirá el sistema vigente, sus derechos y deberes, y se analizará cada beneficio con relación a las concepciones modernas de seguridad social y a la legislación comparada.
- Análisis de Antecedentes Estadísticos y Financieros. Se estudiará la evolución de las cifras.

Sección 2: Análisis de antecedentes del diagnóstico.

- Se trata de comentar el diagnóstico sobre la base de los conceptos modernos de seguridad social, teniendo presente las restricciones señaladas en el llamado a propuesta.
- Evaluación financiera bajo distintas alternativas de financiamiento y administración de los fondos.

Sección 3: Propuestas alternativas de Reforma.

Se trata de reformular el sistema previsional que considerando los objetivos propuestos en el estudio, plantee:

- a) Una nueva estructuración del régimen en cuanto a:
 - los objetivos
 - la administración
 - la cobertura
 - el financiamiento
 - los beneficios

- b) Una revisión del régimen vigente que incentive o premie la permanencia en actividad por un mayor período y no mantener un régimen del que se derive, estructural y financieramente, el retiro prematuro y la obtención de un monto de pensión que sólo se base en la proporción del tiempo servido versus renta.
- c) Evolución de las cifras y sus proyecciones futuras considerando la propuesta que se acoja, en especial se proyectará la dependencia del financiamiento fiscal.

Sobre la base del requerimiento planteado se ha desarrollado este trabajo cuyos resultados se presentan en este informe, el que se ha estructurado en 2 secciones: la primera de ellas está referida a un análisis de la situación actual y la elaboración de un diagnóstico sobre la misma, la segunda contiene los antecedentes relativos al sistema que se propone. Estas dos secciones abarcan los requerimientos descritos anteriormente.

Las secciones contienen 9 capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

El Capítulo I tiene por objetivo dar a conocer aspectos generales de las Fuerzas Armadas y que tienen relación con la definición de un sistema de seguridad social que le sea aplicable.

El Capítulo II incluye un análisis de los conceptos de seguridad social que sustentan los sistemas de protección a los trabajadores, independiente de la forma que éstos adopten, con el objeto de establecer el marco general para el análisis del sistema de seguridad social vigente para las Fuerzas Armadas y una eventual reforma del mismo. Adicionalmente y por considerarlo de interés para el estudio, se analizan los fundamentos y principios aplicados para la reforma al sistema de seguridad social del sector civil.

El Capítulo III tiene por objetivo presentar un diagnóstico del régimen de previsión actual que rige a las FFAA, para ello se presentan los antecedentes clasificados en materia de prestaciones, financiamiento y administración.

El Capítulo IV presenta los resultados obtenidos a partir de la evaluación actuarial en las áreas de pensiones y desahucio, lo cual no constituye la propuesta de reforma que se detalla en la sección 2; capítulo VI al VIII, sino que define las bases para su elaboración.

El Capítulo V presenta la historia de la primera fase de la reforma que se llevó a cabo con anterioridad a la instauración del nuevo sistema de pensiones en el sector civil con el objeto de dar a conocer la experiencia sobre esta materia.

El Capítulo VI contiene una descripción cualitativa del sistema que se propone sea aplicable a las Fuerzas Armadas.

El Capítulo VII tiene por objetivo cuantificar el impacto del déficit fiscal de la propuesta señalada.

El Capítulo VIII incluye aspectos relacionados con la transición desde el régimen vigente al propuesto, algunas especificaciones respecto de los entes administradores y las recomendaciones respecto de las normativa que debe regir al nuevo esquema de beneficios.

Finalmente se incluye el Capítulo IX que contiene los comentarios y las conclusiones generales que se pueden deducir del trabajo elaborado.

**SECCIÓN I
DIAGNÓSTICO**

Capítulo I: El rol de las Fuerzas Armadas.

Este capítulo tiene por objetivo dar a conocer aspectos generales de las Fuerzas Armadas y que tienen relación con la definición de un sistema de seguridad social que le sea aplicable.

1.1. La importancia de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de un país.^(*)

Con el objeto de establecer una visión general del rol de las Fuerzas Armadas en el país, se ha estimado oportuno transcribir parte de un trabajo elaborado por el Instituto Libertad con motivo de la definición del sistema de financiamiento para equipamiento bélico, relativo al carácter de política pública; naturaleza y contenidos; la definición y la asignación de recursos públicos, de la política de defensa.

1.1.1. El carácter de política pública de la defensa nacional.

La función de defensa es una de las cuatro funciones básicas en que se sustenta toda sociedad organizada, carácter que comparte con el gobierno interior, la administración de la hacienda pública y la administración de justicia.

Desde los albores de la civilización, la protección del colectivo ha sido una función primaria de la organización política; sea que se tratase de las depredaciones de las bestias o las amenazas de otros grupos humanos con intereses contrapuestos, las comunidades primitivas se dotaban de alguna forma de organización para estructurar su protección ante tales azares. De hecho, algunas de las formas de gobierno más primarias encuentran su fundamento en la preparación para la defensa colectiva.

A lo largo de los siglos, la defensa ha retenido su condición de actividad básica de toda sociedad; paralelamente, y en cuanto tal, se benefició de los desarrollos propios de las estructuras gubernamentales, en un proceso mutuamente potenciado¹. Hacia fines del siglo XIX, y al igual que las demás funciones que para aquel entonces el Estado había asumido como suyas, y de una manera excluyente, la defensa comenzó a ser percibida como sujeto de una política específica, en la cual se estableciesen sus fundamentos, objetivos y los medios para lograr estos últimos. De hecho, la aproximación política a la defensa se expresó primero en su vertiente estructural, en la medida que todo lo concerniente a su organización y al aprovisionamiento financiero y material necesario para cumplir sus objetivos se radicó en una (o dos) entidad(es) gubernamental(es) dotada(s) de amplios poderes y una estructura específica para tal fin: el Ministerio de Guerra, usualmente complementado por el de Marina.

La relación entre la función de defensa y la estructura burocrática encargada de materializarla no fue casual. Gran parte del desarrollo de la organización del Estado moderno encuentra sus orígenes en la necesidad de generar los recursos necesarios para su ejecución continuada; el establecimiento de los ejércitos permanentes, a mediados del siglo XVII, además de constituir la manifestación

^(*) Transcripción trabajo Instituto Libertad.

¹ Ver a este respecto, **Traite Elementaire de Droit Administratif**, A. Laubadere, Librairie Généralé de Droit et de Jurisprudance, París, 1966.

más tangible del Absolutismo, obligó a crear una organización destinada exclusivamente a recaudar los fondos necesarios para el sostenimiento de las fuerzas militares, en lo que es considerado como el inicio del proceso de desarrollo de la moderna burocracia estatal².

La materialización de la defensa como sujeto de una política pública propia, ha seguido la dinámica de las demás funciones estatales, aunque con peculiaridades derivadas fundamentalmente de su condición más crítica para el conjunto de la sociedad y de su mayor permeabilidad a los factores políticos domésticos e internacionales. Así, hoy día existe un amplio consenso acerca del hecho que entre las funciones públicas de toda sociedad, la defensa está entre aquellas más relevantes y que ameritan del establecimiento de una política pública específica y con características particulares referidas a su muy peculiar naturaleza.

1.1.2. Naturaleza y contenidos de la política de defensa.

Como casi todo en las ciencias sociales, la política de defensa admite múltiples definiciones conceptuales. Sin embargo, existen tres elementos básicos que deben estar presentes en cualquier definición de la misma, y que resultan inherentes a su condición de política pública. En primer lugar, debe contener un conjunto de objetivos referentes a las necesidades estratégicas y militares derivadas del posicionamiento del Estado en el sistema internacional; en segundo lugar, debe contemplar la provisión de los medios y recursos, humanos y materiales para la implementación de los objetivos que constituyen su esencia. En tercer lugar, tal política debe establecer los mecanismos de control adecuados a su cumplimiento efectivo, tanto en lo que corresponde al nivel político, radicando en la cúspide la organización política de la defensa, cuanto en el ámbito de responsabilidades de las instituciones encargadas de su cumplimiento.

En esta perspectiva, es posible definir la política de defensa como aquella política pública que determina los objetivos estratégicos militares del Estado en el sistema internacional; provee los medios financieros y materiales para su cumplimiento, y establece un mecanismo de control de su eficacia y eficiencia³. La política de defensa es fundamentalmente una política pública; ello deriva del carácter igualmente público de la función de defensa; si bien es cierto es posible encontrar ejemplos históricos de asignación privada de tal función, ellos constituyen una excepción a una constante en cuanto la provisión de protección externa a la sociedad es responsabilidad de la autoridad política.

La segunda característica fundamental de tal política es su carácter consensual. Ello significa que los principios que informan la política de defensa deben ser compartidos por todos los referentes políticos, de modo de asegurar que sus fundamentos no se verán alterados por las normales alternancias en el poder propias de los sistemas representativos. La lógica de esta característica descansa en dos consideraciones: en primer lugar, en la actualidad la preparación militar y la inversión en defensa implican necesariamente programas de largo plazo; la improvisación militar decayó definitivamente hacia mediados del siglo XVIII, en la

² Este tema ha sido tratado, entre otros por Joaquín Blanco Ande en su trabajo **El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria**, San Martín, Madrid, 1991.

³ Definición de los autores.

medida que la tecnología y la necesidad de entrenamiento militar impedían la formación de ejércitos de tierra y mar sólo para campañas determinadas, licenciándoseles al final de éstas; por otra parte, la idea del ejército permanente surge ligada a los conceptos políticos propios de Absolutismo y tiene una directa proyección en el concepto de soberanía. El desarrollo tecnológico posterior de la defensa ha dado al concepto de permanencia mayor firmeza; en la actualidad es imposible improvisar en el ámbito de la defensa. La planificación militar requiere que los objetivos políticos primarios de la defensa -que son definidos por las autoridades políticas- tengan permanencia en el tiempo. Lo mismo es válido para los programas de adquisición de equipos militares; todos los proyectos significativos en este ámbito son extensos y requieren de programas de inversión que se mantengan en el tiempo y que en muchos casos exceden la duración de los gobiernos que los inician⁴.

El carácter consensual que debería tener la política de defensa se extiende a todos sus aspectos. Toda política de defensa refleja, en buena medida, los valores imperantes en la sociedad; de ello se sigue que la defensa, por su significación al conjunto de aquella, debería representar un área de no confrontación entre los diversos referentes políticos. Convencionalmente, la política de defensa se define en un punto de interacción entre la política internacional y la política doméstica de cada país, por lo que este proceso queda afectado por la ritualidad y las circunstancias propias de esa política doméstica⁵. En esta perspectiva, el logro de amplios consensos en relación a la defensa contribuye grandemente a reducir el nivel de contingencia en los debates respectivos. El grado de consenso necesario para una política de defensa exitosa ha sido motivo de cierta preocupación en los estudios comparados⁶. En términos generales, se dan amplios acuerdos respecto de las cuestiones más básicas de tal política; después de todo, ningún referente político puede buenamente estar en contra de la independencia y soberanía del país o de la mantención de su integridad territorial. Sin embargo, el asunto es más complejo cuando se trata de determinar los métodos de lograr tales objetivos generales; en este ámbito hay mucho espacio para la especulación y la influencia de la contingencia política. Lo mismo es válido respecto del efecto de la política contingente doméstica en la evaluación de la realidad política internacional; después de todo la política de defensa se sustenta, primariamente, en percepciones, las que inevitablemente estarán condicionadas, a su vez, por las percepciones que los referentes políticos tienen de su propia realidad⁷.

⁴ El caso chileno es muy aleccionador en esta materia, en cuanto ha existido una tendencia notoria de los gobiernos a iniciar programas de rearme militar hacia el fin de su mandato, de modo de dejar su financiamiento a las siguientes administraciones. Ejemplos en este sentido: los programas de adquisición de equipo aeronáutico de 1937-38 (gobierno de Alessandri); la construcción de dos destructores en Inglaterra en 1957 (administración de Ibáñez); orden de construcción de dos fragatas y dos submarinos en Inglaterra en 1969 (gobierno de Frei); las adquisiciones de equipo aeronáutico por parte de Allende en 1971-72 debieron ser también canceladas por el gobierno siguiente; con todo, esta vez el asunto fue casual.

⁵ Ver a este respecto, **Defense Policy Making : A Comparative Analysis**, G.M. Dillon (ed), Leicester Univ. Press, 1988, capítulo introductorio.

⁶ Véase **The Defense Policies of Nations: A Comparative Study**, Douglas J. Murray & Paul R. Viotti (eds) The Johns Hopkins Univ. Press, 1994.

⁷ Esto fue muy evidente en la Francia de la preguerra. La clase política francesa estaba ampliamente disuadida de iniciar cualquier acción ofensiva contra la Alemania de Hitler por la existencia de la Línea Sigfrido y suponían, conforme a sus propias percepciones, que las autoridades políticas y militares en Berlín estarían igualmente disuadidas de invadir Francia por la existencia de la Línea Martignot.

La tercera gran característica de la política de defensa es su condición de política que debe ser informada. El cumplimiento de toda función pública requiere de un alto nivel de legitimidad; esto es especialmente válido en el caso de la defensa por su naturaleza peculiar y por su manifestación eventual, no obstante, su ejercicio cotidiano. La defensa compite con las demás funciones públicas en la asignación de recursos, pero compite en cierto modo en condiciones desventajosas: a menos que la supervivencia nacional esté permanentemente amenazada, la satisfacción por parte del gobierno de las demás necesidades públicas podrá parecer como más prioritaria a la ciudadanía y a las autoridades políticas. Fluye de lo anterior que el cumplimiento de la función de defensa necesariamente requiere de un alto grado de información social que asegure su legitimidad. Ahora bien, tal nivel de información, sustento de su legitimidad, se contrapone al carácter eminentemente reservado de muchas de las actividades netamente militares de la defensa y de algunas de sus manifestaciones políticas más fundamentales. Ante esta disyuntiva, muchos países han optado por reducir el ámbito secreto del cumplimiento de la función a lo mínimo necesario, valorando más la necesidad y el derecho que tienen los ciudadanos de conocer los términos en que se cumple el mandato que la sociedad ha dado a un conjunto de instituciones para organizar y ejecutar su defensa. Para los efectos de la inversión en defensa, esta última característica de la política respectiva es, posiblemente, la más significativa, en cuanto sirve de sustento al necesario apoyo que requieren las decisiones políticas implícitas en la asignación de recursos a ese fin.

1.1.3. La definición de la política de defensa.

La definición de la política de defensa es un proceso complejo y permanente en el tiempo, que está, además, acotado por una serie de factores políticos internacionales y domésticos, por antecedentes históricos y por consideraciones geográficas. Igualmente, tal proceso tiene la impronta de los individuos que ocupan los escalones superiores de la estructura decisional y de las burocracias en las cuales se generan muchas de las decisiones o, al menos, los elementos que confluyen a la adopción de aquellas.

Históricamente, por lo menos en Chile, la definición de la política de defensa (si es que se acepta que ha existido un embrión de tal política y con un carácter consuetudinario) ha girado en torno a la idea de amenaza. En esta óptica, la política respectiva ha de dar respuesta a las diversas amenazas que se perciban para la integridad territorial. Estas amenazas, en la aproximación indicada, provienen de una multiplicidad de factores inherentes a las relaciones en el entorno geográfico inmediato.

La utilización de la amenaza como antecedente de la política de defensa constituye la forma más básica, si así puede decirse, de articular aquella y, de hecho, antecede a la sistematización conceptual de las políticas públicas en general⁸. La limitación obvia de tal aproximación al tema radica precisamente en que la articulación de la política requiere de una amenaza; si esta no existe, o es

⁸ Un buen ejemplo de esto lo constituye la reacción británica contra la amenaza emergente representada por el rearme alemán y la política exterior agresiva de Berlín entre 1936-1939; para un análisis detallado de los debates en el seno de la política doméstica británica acerca del rearme, véase por ej. Memorias de Churchill, Vol. I, *The Gathering Storm*, varias eds.

muy difusa, no es posible definir una política de defensa. Este fenómeno fue apreciado tempranamente en algunos países pero la reacción conceptual fue mucho más tardía⁹. Es necesario tener presente que en el sistema internacional no siempre es fácil la determinación de las amenazas a la seguridad de un país; el carácter esencialmente fluido de las relaciones internacionales y la existencia paralela y, a veces alternativa, de relaciones de cooperación y de confrontación entre los Estados hacen difícil una apreciación adecuada de este problema. Por otra parte, no puede escapar al observador sagaz el hecho que el tema de la apreciación de la amenaza ofrece una amplia gama de posibilidades a la especulación política doméstica.

Alternativamente a la utilización de la amenaza como factor articulador de la política de defensa, está el concepto de necesidades estratégicas derivadas del posicionamiento del Estado en el sistema internacional. Mientras que la amenaza constituye una aproximación esencialmente negativa al tema, las necesidades estratégicas implican una aproximación positiva. Todo Estado ocupa una posición en el sistema internacional, cuyo nivel está determinado por una serie de factores. Al mismo tiempo, la posición que cada Estado ocupe genera para él ciertos requerimientos en los diversos ámbitos de interacción propios del sistema; entre estos se cuentan los de naturaleza estratégico-militar, que dependerán fundamentalmente de su ubicación en la ecuación de poder del sistema, de sus objetivos internacionales y de su ubicación geográfica. En esta perspectiva, los requerimientos de seguridad de las grandes potencias derivan de sus intereses globales, mientras que los de las potencias medianas están determinados por intereses locales, usualmente asociados a su entorno geográfico inmediato. Con todo, esta aseveración no es absoluta y además, es evolutiva; la globalización de la economía y de la política internacional ha cambiado la perspectiva de seguridad de muchas potencias medianas, disminuyendo la importancia del factor regional y proyectándolas a una óptica más global de su problemática de seguridad. Este fenómeno es particularmente perceptible en el caso de aquellos países que han buscado un modelo de desarrollo con creciente integración a la economía mundial, lo que inevitablemente los hace tener a la vez un mayor interés y una mayor participación en los asuntos internacionales.

Para las potencias medianas, la utilización del concepto de los requerimientos estratégicos da mayor flexibilidad a la política de defensa y a la vez la hace más eficiente. Sólo así es posible incorporar en tal política ciertas iniciativas que contribuyen grandemente al posicionamiento del país en el sistema internacional, que no están determinadas por "amenazas" y que, sin embargo, constituyen en sí mismas, o contribuyen a alcanzar, objetivos legítimos de seguridad de dichos países¹⁰. Ciertamente, la definición de la política de defensa conforme al criterio indicado es más compleja, en cuanto impone a las autoridades políticas y militares

⁹ Quizás si el ejemplo más ilustrativo, y casi jocoso, de la dificultad en la determinación de amenazas militares concretas fue el caso de Estados Unidos en los años 20. Alemania estaba destruida, Francia debilitada y ciertamente no podía ser un adversario, el Japón estaba bajo los gobiernos liberales del príncipe Fukodome y el militarismo no hacía aún su aparición; en esta disyuntiva la planificación militar estadounidense contemplaba, como la hipótesis de guerra más "realista", la posibilidad de una invasión al Sur de Estados Unidos montada por Gran Bretaña desde sus posesiones en las Indias Occidentales.

¹⁰ Para Chile constituye un legítimo interés de seguridad el ejercer un nivel de control adecuado sobre la zona marítima cercana al país. Una iniciativa de este tipo, que de hecho ya se ha materializado bajo la conceptualización teórica del "Mar Presencial", necesariamente debe ser parte de una Política de Defensa y, sin embargo, no constituye respuesta a ninguna "amenaza" en el sentido tradicional.

un esfuerzo mayor, especialmente en cuanto a efectuar análisis más sofisticado de la situación política y estratégica y, en un plano más general, a un óptimo nivel de integración entre política exterior y política de defensa, algo usualmente raro de encontrar en potencias medianas o menores.

Lo expresado en el párrafo anterior, de ninguna manera significa descartar la amenaza como elemento significativo en los procesos de definición de la política de defensa. Antes bien, la amenaza continúa siendo el factor individual más relevante para la determinación de la estructura de fuerzas, la planificación político-estratégica y la determinación de las políticas específicas de adquisiciones militares. Esto es particularmente aplicable al caso chileno, en cuanto la ecuación de seguridad del país está marcada por la posibilidad de un conflicto armado vecinal que, de producirse, muy posiblemente involucraría a los tres países, Argentina, Perú y Bolivia. En relación a esta misma materia es conveniente tener presente que esta hipótesis se sustenta en la dinámica de las relaciones internacionales en el Cono Sur y en el hecho que el objetivo político-estratégico nacional de los dos vecinos del Norte apunta a una alteración de la situación de status quo que actualmente impera en la frontera trinacional, sustentada en sólidos instrumentos jurídicos. En lo que dice relación con Argentina la hipótesis de conflicto se sustenta por una parte, en la larga frontera común y por otro lado, en la existencia de una suerte de competencia por la hegemonía política regional que se ha desarrollado con altibajos a partir por lo menos de los años 1850. Esta hipótesis no se afecta en sus aspectos básicos con motivo de los procesos de integración económica entre ambos países, incluyendo la asociación de Chile a Mercosur; antes bien, las posibilidades de conflictos de intereses se mantienen aunque bajo formas nuevas y probablemente de mayor finura política. Todo lo anterior apunta a la mantención de un aparato militar disuasivo significativo y cuya estructuración dice directa relación con el tema de este estudio.

1.1.4. La Asignación de Recursos Públicos como Expresión de la Política de Defensa.

El gasto militar constituye lo que una sociedad está dispuesta a invertir en su protección. Toda asignación de recursos para los fines de la defensa es una cuestión que, finalmente, cae en el campo político y que está determinada, por eso al menos en parte, por factores de naturaleza política. Con todo, esta premisa no es igualmente perceptible en todos los casos; en algunos países, especialmente en las grandes potencias, los procesos de inversión en defensa son objeto de amplios y frecuentes debates, inmersos en su política internacional y doméstica contingente¹¹. En las potencias menores y en los estados pequeños, por el contrario, el tema de la inversión en la defensa está mucho menos afectado por ese tipo de análisis, estableciéndose una suerte de continuismo determinado por consideraciones históricas menores: el nivel de asignación de recursos y/o la estructura relativa de ella será igual a la asignación del año anterior, la que a su vez habrá estado determinada por la del año precedente y así sucesivamente, con

¹¹ Es el caso de Estados Unidos y los países de Europa Occidental. Actualmente esta misma tendencia comienza a manifestarse en los países de Europa Occidental, en cuanto reorientan sus prioridades de defensa. En relación a la forma como el tema es abordado en el sistema político norteamericano, véase por ejemplo **Affording Defense**, Jacques S. Gansler, The MIT Press, 1991.

poca o ninguna relación con las reales necesidades actuales y esperadas de defensa¹².

1.2. La modernización de las Fuerzas Armadas y su impacto en el recurso humano

Es indudable que el desarrollo tecnológico ha llevado a las empresas a desarrollar el mismo trabajo con una menor cantidad de recursos humanos, situación a la que no escapan las Fuerzas Armadas. En efecto, la incorporación de material bélico de alto nivel tecnológico permite efectuar una misma actividad de defensa con menos personal involucrado y, asimismo, exige una profesionalización y especialización de estos recursos.

Lo anterior unido a la baja probabilidad de existencia de conflictos bélicos permite sostener que se producirá en el corto plazo un estancamiento en el número de personal de las instituciones, número que en el futuro se espera comience a decrecer.

Como se señaló se observa que cada vez es necesario un mayor grado de profesionalización y especialización del personal, producto de la mayor preparación que le exige la tecnología del nuevo material bélico. Esta profesionalización traerá como consecuencia, que el personal de las Fuerzas Armadas se encontrará en condiciones de competir eficientemente por actividades de alto nivel en el mundo civil y por consiguiente el empleador deberá generar las condiciones para mantener al personal con los incentivos adecuados.

Se deben encontrar por lo tanto los incentivos que permitan seguir contando en el futuro con los mejores elementos en cada grado, potenciar el mérito de la carrera y la mayor dedicación por parte de quienes opten por la vida militar.

Dado lo anterior, se hace necesario contar con una política remuneracional que favorezca la permanencia del personal de mejor calidad, situación que no debe traducirse en la definición de generosos beneficios asociados a la seguridad social, sino que en claros conceptos remuneracionales y/o indemnizatorios. Adicionalmente, y dada la tendencia a reducir la población empleada de las Fuerzas Armadas resulta difícil cubrir eficientemente los riesgos contemplados por la seguridad social, donde la condición básica es la distribución de riesgo en un gran número de personas.

1.3. El retiro como política de personal de las Fuerzas Armadas.

La política de personal de las Fuerzas Armadas se basa en una carrera acotada en el tiempo, la que se da como consecuencia de tres grandes factores.

- El primero de ellos es la estructura piramidal en que se organizan las instituciones que conforman las Fuerzas Armadas. Esta estructura implica que a los rangos más altos sólo pueden llegar algunos elementos, lo que significa que la carrera funcionaria obliga a determinar que un número de personas deban acogerse anualmente a retiro.
- A su vez, la carrera funcionaria se caracteriza por el hecho que se defina un número de años asociados a un rango lo que determina que la población permanezca en actividad, en promedio, un número de años menor que la población civil.

¹² En relación a este tema véase el libro **Gasto Militar en América Latina Procesos de Decisiones y Actores Claves**, Francisco Rojas A. (ed) CINDE/FLACSO, 1994.

- Asimismo, cada año se produce ingreso de contingente nuevo lo que significa que deba retirarse un número de personas para mantener la estructura fija de personal.

Adicionalmente, se considera que quien ha logrado un determinado rango debe mantener el nivel alcanzado (status) aun cuando ya no esté en actividad. Esta situación conlleva a la definición de monto de beneficios de un determinado nivel.

Las condiciones anteriores configuran una situación propia de un empleador que se ve en la necesidad de retirar personal activo con continuidad de nivel de sueldos. Esto obedece más bien a políticas remuneracionales de personal y no de seguridad social.

Esta situación no es privativa de las FF.AA., sino que también se presenta en las grandes empresas transnacionales. Estas empresas han enfrentado la situación financiando las pensiones a través de planes de retiro, que forman parte de la política de recursos humanos propias de cada entidad. Es necesario mencionar que en perjuicio de la situación de las Fuerzas Armadas, a diferencia de las empresas privadas, aquéllas contratan un número fijo de personal cada año proveniente de las escuelas matrices.

1.4. Los regímenes de las Fuerzas Armadas en otros países.

Sobre la base de la información proporcionada por la parte contratante (Anexo 1) respecto de diversas características de los regímenes de FFAA vigentes en otros países se pueden efectuar los siguientes comentarios:

En lo que respecta al financiamiento se puede señalar que en Inglaterra el sistema está completamente financiado por el Estado, permitiéndose a los miembros de las instituciones efectuar aportes voluntarios. En el resto de las naciones el sistema es financiado en conjunto por el Estado y las cotizaciones del personal, pero prácticamente en todos los países el aporte estatal es muy alto. En general en los países latinoamericanos el aporte estatal al fondo de retiro presenta tasas bastante elevadas, siendo nuestro sistema el que presenta un aporte del 93%, seguido de Colombia con un 90%.

En cuanto al fondo de desahucio, cabe señalar que este beneficio es común a todas las naciones, pero no se financia a través de aportes, por lo que pasa a ser una indemnización equivalente a un mes por cada año de servicio activo. A modo de excepción se puede señalar la situación de Chile y Venezuela, que para obtener el beneficio exigen una permanencia en el servicio de 20 y 10 años respectivamente.

El financiamiento del Fondo de Salud, por su parte, se financia con las cotizaciones de los miembros de las instituciones armadas, cotizaciones que van desde la gratuidad hasta un 6,5% en Venezuela. Nuestro país tiene la segunda cotización más alta, con un 5,5%.

En cuanto a los beneficios del sistema de salud, se debe señalar que la regla general es la cobertura de un 100% de las prestaciones, la que se traspasa al cónyuge e hijos del personal, a quienes se cubre en un porcentaje cercano al 75%, salvo el sistema paraguayo, que cubre también a la familia del personal en un 100%.

En lo que respecta a la exigencia de permanencia mínima en servicio activo para obtener la pensión, la regla es 20 años en los países americanos. En Alemania, Sudáfrica e Israel,

la exigencia es de sólo 10 años, siendo el caso de Argentina el que para este efecto contempla la mayor exigencia al ser ésta de 25 años.

Por el contrario, en cuanto al período de tiempo máximo que contempla la carrera no es posible establecer una regla general ya que se considera en algunos países un determinado número de años de servicio, y en otros una edad límite. En los países que contemplan años de servicio, la carrera más larga que se permite es la mexicana que puede llegar a los 50 años, seguido de Chile y Argentina con 40. La carrera más corta, en cambio, es la de Paraguay, que contempla sólo 30 años.

En los países que contemplan una edad máxima, la edad más alta permitida es la del caso de Colombia, con 65 años, seguido por Uruguay y Alemania, ambos con 60 años.

Los datos mencionados en los párrafos anteriores, llevan a concluir que la edad promedio de retiro es de 50 años.

En cuanto a los montos de las pensiones, se da una regla general respecto a que, mediando requisitos de permanencia en el servicio activo y otros; la pensión puede alcanzar, el 100% de la última remuneración de actividad. En cuanto a la reajustabilidad de estas pensiones, la regla es la perseguidora, salvo casos como el de Chile y Sudáfrica, en los que la pensión se reajusta de acuerdo al IPC.

Respecto esto último, destaca el caso de Inglaterra, que no contempla reajustabilidad alguna para aquellos pensionados menores de 55 años de edad. Una vez cumplida esta edad, la pensión se reajusta de acuerdo a la variación del IPC.

1.5. Conclusiones

De lo anteriormente expuesto se pueden efectuar los siguientes comentarios:

- Las Fuerzas Armadas constituyen un sector poblacional sujeto a una estructura piramidal que se caracteriza por una salida sistemática de personal como resultado de ascensos y promociones; y; por una entrada permanente de nuevo contingente provisto por las escuelas matrices.
- El desarrollo tecnológico ha implicado una creciente profesionalización del personal de las Fuerzas Armadas, situación que incrementa la necesidad de contar con un sistema de incentivos que permita evitar la fuga de estos profesionales hacia el sector civil, que debiera consistir en beneficios pecuniarios y no pecuniarios en actividad, en vez de los beneficios previsionales.
- La creciente incorporación de material bélico de mejor tecnología conjuntamente con la baja probabilidad de conflictos bélicos, permiten asumir que la dotación de las Fuerzas Armadas pueden verse reducida, con el consiguiente efecto negativo sobre el aporte a CAPREDENA que tiene como base las remuneraciones del personal activo.
- La observación del régimen previsional de las Fuerzas Armadas vigente en diversos países, entrega como resultado que el existente en Chile es muy similar al de aquéllos donde existen beneficios generosos con un fuerte componente de financiamiento fiscal. Esta situación es similar a la que existía para el sector civil antes de la reforma, donde el sistema vigente en Chile no difería sustancialmente con lo que ocurría en otros

países. Sin embargo, después que Chile reformó el sistema previsional, son muchos los países que de una u otra forma han asimilado los conceptos aplicados en dicha reforma.

Capítulo II: La seguridad social y sus principios.

En este capítulo se incluye un análisis de los conceptos de seguridad social que sustentan los sistemas de protección a los trabajadores, independiente de la forma que éstos adopten, con el objeto de establecer el marco general para el análisis del sistema de seguridad social vigente para las Fuerzas Armadas y una eventual reforma del mismo.

Adicionalmente y por considerarlo de interés para el estudio, se analizan los fundamentos y principios aplicados para la reforma al sistema de seguridad social del sector civil.

2.1. Concepto de seguridad social.

La Seguridad Social puede definirse en términos simples, pero no tan amplios que se confunda con la política social ni tan restringidos que sea considerada un mero instrumento, como un sistema – es decir, un conjunto de reglas, principios y elementos sobre una misma materia, que enlazados entre sí contribuyen al logro de un objetivo - que tiene por fin cubrir mediante prestaciones los estados de necesidad que, a consecuencia de contingencias sociales, afectan a los miembros de la comunidad, ya sean laboralmente activos o pasivos y a sus grupos familiares, para lo cual se vale de todos los medios que proporcionan sus cuatro principales ramas: los Seguros Sociales, la Medicina Social, la Asistencia Social y los Servicios Sociales.

Se entiende por estado de necesidad una situación de carencia, insuficiencia o disminución relativa de bienes, que es provocada por contingencias sociales, A su vez, las contingencias pueden definirse como acontecimientos o eventos futuros que provocan un daño o necesidad de carácter patrimonial, esto es, los estados de necesidad. Las contingencias no tienen por qué ser siempre inciertas, involuntarias y desgraciadas, como ocurre con la muerte, la invalidez y la enfermedad; otras pueden ser esencialmente previsibles, como la vejez y otras, incluso, voluntarias, como el incremento de la familia.

En general, la doctrina de las últimas décadas considera como contingencias sociales las siguientes: desempleo, cesantía o paro; enfermedad y accidente; invalidez; vejez; muerte; riesgos laborales, maternidad, y crianza y cuidado de los hijos.

De lo anterior se puede inferir que entre la contingencia social y el estado de necesidad existe una relación de causa a efecto. Esto implica, por ejemplo, que ciertas prestaciones que suelen considerarse en los sistemas de Seguridad Social no tienen una justificación, a lo menos, teórica. Es el caso, por ejemplo, de las pensiones por años de servicios que contemplaba el antiguo régimen de seguros de pensiones chileno, en que el derecho al beneficio nacía por el sólo hecho de cotizar durante un cierto período, aún cuando el asegurado no estuviera en absoluto afectado por una contingencia, como la vejez o invalidez; o los desahucios de carácter previsional que en algunos regímenes se otorgaban a causa del nacimiento del derecho a pensión.

En cuanto a las prestaciones, consisten en los beneficios que otorga la Seguridad Social para satisfacer los estados de necesidad causados por las contingencias sociales. Las prestaciones admiten diversas clasificaciones, siendo dos de ellas las más importantes. La primera las agrupa de acuerdo a su naturaleza, es decir, en qué consisten, y así encontramos prestaciones en dinero, en especies y servicios.

Las principales prestaciones en dinero son las pensiones, que consisten en pagos periódicos de carácter más bien permanente; y los subsidios - por ejemplo, de incapacidad laboral y desempleo - que son de carácter transitorio, pues en general los estados de necesidad que satisfacen también lo son.

Las prestaciones en servicios abundan especialmente en la Medicina Social y consisten en atenciones médicas, quirúrgicas, hospitalizaciones, exámenes, etc.;

También las prestaciones en bienes – que generalmente se entregan en propiedad a los asegurados – se encuentran mayormente en la Medicina Social, y ejemplos de ellas los constituyen los medicamentos, prótesis y aparatos ortopédicos.

Por otra parte, dependiendo del momento en que se otorgan, son prestaciones de carácter preventivo las que tienden a evitar que la contingencia ocurra, como los exámenes médicos preventivos y las acciones de salud que tienden a evitar enfermedades de curso prolongado y epidémico; y curativas, aquellas que se conceden durante el desarrollo de las contingencias o con posterioridad a su acaecimiento, como las pensiones y los subsidios de medicina curativa.

2.2. Principios de la seguridad social.

A través de la historia de la Seguridad Social diferentes autores han señalado ciertos postulados básicos que debieran informar un sistema de Seguridad Social.

Los principios o postulados más comúnmente aceptados y reconocidos, son los siguientes:

a) Universalidad

De acuerdo con este principio, la Seguridad Social debe proteger a todas las personas y debe comprender todos los riesgos o contingencias sociales, amparando cada uno de los estados de necesidad que se producen a consecuencia de ellos.

De esta forma, este postulado reconoce dos subprincipios: el primero, denominado universalidad subjetiva, está referido a la protección a las personas y postula que la Seguridad Social debe proteger a toda la población sin discriminaciones o limitaciones a causa de la edad, sexo, raza o nacionalidad de los individuos; ni en razón de su calidad de trabajadores dependientes o independientes, o de percibir una remuneración superior o inferior a un determinado límite o no percibir alguna; el segundo, llamado universalidad objetiva persigue que la Seguridad Social otorgue cobertura frente a todas las contingencias sociales que provocan estados de necesidad como son la cesantía, enfermedad, accidente, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte e incremento de la familia.

b) Integridad

Conforme a este principio, la Seguridad Social debe otorgar todas las prestaciones orientadas a satisfacer cada estado de necesidad. Así, por ejemplo, a un trabajador enfermo se le debe otorgar subsidio por incapacidad laboral y también todas las prestaciones médicas tendientes a superar la enfermedad.

Además, las prestaciones deben ser adecuadas, esto es, apropiadas a la naturaleza del estado de necesidad; y suficientes, lo que implica que deben cubrir satisfactoriamente dicho estado. Es importante destacar aquí, que la suficiencia en ningún caso debe traducirse en prestaciones excesivas o que incentiven la permanencia del estado de necesidad. De este modo, por ejemplo, la denominada pensión perseguidora - reajutable de acuerdo a las variaciones de la remuneración de actividad - no se justifica en un esquema de Seguridad Social, dado que el estado de necesidad que se pretende cubrir está asociado a los salarios en actividad del beneficiario y no al salario que perciben los trabajadores activos de igual jerarquía. Asimismo, y en general, los pasivos tienen menores necesidades que los trabajadores activos. Por su parte, el subsidio de cesantía debe ser de un monto y una duración que estimulen la búsqueda de un nuevo empleo.

c) Uniformidad

Este principio, denominado también de unidad, postula que un mismo estado de necesidad debe cubrirse con una misma prestación, mediando el cumplimiento de iguales requisitos. En otras palabras, la Seguridad Social no debe discriminar ni en la calidad de las prestaciones ni en los requisitos que se exigen para adquirir derecho a ellas.

Comprende también este postulado, la armonía, coherencia y unidad del sistema, es decir, debe existir un solo sistema dotado de un marco de normas objetivo y sometido al control de las mismas entidades.

d) Solidaridad

El principio de solidaridad postula básicamente en que la Seguridad Social es un esfuerzo de toda la comunidad al cual deben contribuir todos sus componentes y cada uno según sus capacidades y posibilidades.

Lo anterior se hace necesario ante el evento que ocurran ciertos hechos que causen un estado de necesidad, que no puede ser superado por el individuo actuando solo. De esta forma, se hace imprescindible la existencia de una relación entre el individuo y la comunidad a la que pertenece, que haga posible distribuir los efectos económicos de las contingencias entre un mayor número de personas, con lo cual se materializa el deber de ayudarse mutuamente frente a la adversidad.

Dentro de esta disciplina, la solidaridad se presenta a nivel nacional, como por ejemplo en los beneficios propios de la Asistencia Social (pensiones asistenciales, subsidios familiares) que se financian con recursos fiscales, o a nivel sectorial, como ocurre en los Seguros Sociales en que todos los asegurados o afiliados contribuyen a financiar el todo o parte de las prestaciones destinadas a cubrir las contingencias que en un período afectan a algunos de ellos, por ejemplo, las pensiones de invalidez y sobrevivencia en el sistema de pensiones del D.L. N° 3.500, de 1980.

e) Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad no es únicamente propio de la Seguridad Social, pues corresponde a un determinado enfoque de la estructura política, económica y social de un país. Llevado al ámbito de la Seguridad Social, este principio postula que el

individuo es el primer responsable de sus estados de necesidad y los del grupo familiar de su dependencia, para lo cual debe procurarse medios económicos, fundamentalmente a través de su trabajo y de la cobertura que le proporcione el grupo social intermedio al que pertenece. En este contexto, la participación del Estado cobra importancia cuando la capacidad económica del individuo y/o de su grupo no permiten cumplir el fin de cobertura,

En todo caso, cualquiera que sea el grado de libertad de la iniciativa individual, se estima que el Estado debe reservarse, a lo menos, las siguientes funciones básicas: el establecimiento del marco normativo; la supervisión del sistema, y la garantía de su funcionamiento como responsable último del Sistema.

2.3. Causas de la reforma de la seguridad social.

Los diagnósticos sobre el Sistema de Seguridad Social vigente hasta 1980 coincidían en la urgencia de su reforma y en la necesidad de que éste se constituyera realmente en una herramienta para lograr mayores niveles de progreso. Los gobiernos de los Presidentes Jorge Alessandri R., Eduardo Frei M. y Salvador Allende G. quisieron llevar a cabo reformas estructurales, sin resultados.

Es un hecho de sobra conocido que el sistema de Seguridad Social imperante en el país hacia 1973 se apartaba de todos los principios de esta disciplina. Al respecto, se transcribe a continuación algunos párrafos del Informe de la Comisión de Reforma de la Seguridad Social Chilena, también conocido como "Informe Prat" - toda vez que correspondió al Senador don Jorge Prat Echaurren, por encargo del Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez, presidir dicha Comisión - que grafican la cruda realidad del antiguo sistema:

"Parece fundado, entonces, concluir que la seguridad social chilena, en su estado actual, es de alto costo, ineficaz para los fines que está llamada a cumplir, doblemente ineficaz si se considera la parte del ingreso nacional que se destina a ella; discriminatoria e injusta en cuanto a la forma en que se distribuye dicho ingreso en la población protegida, insuficiente en cuanto a la protección que otorga a una parte importante de la población trabajadora; da una protección inadecuada a la mayor parte de la que se encuentra asegurada; desordenada en cuanto no se presenta como resultado de un plan de conjunto ni de acuerdo con fundamentos institucionales clara y precisamente definidos, lo que la hace compleja, difícil de administrar, contribuyendo así a hacer más costoso todo el sistema".

"Por último y cualquiera que sea la opinión que se pueda sostener sobre su régimen jurídico y económico, es un hecho que el sistema financiero está haciendo una aguda crisis que hará de todos modos necesario abocarse a una reforma integral de la seguridad social chilena"^(*).

Conforme a este oscuro panorama, la Seguridad Social chilena no cumplía a la sazón con varios principios, entre ellos los de universalidad subjetiva, integridad, solidaridad y suficiencia. Además, el diagnóstico denunciaba su ineficacia - aspecto cada día más

^(*) Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena", Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1964. Tomo II, página 1481.

importante, atendida la cada vez más apremiante escasez de recursos – y la “aguda crisis” financiera que ya era una realidad.

En los siguientes 10 años la situación empeoró aún más, al punto que el sistema ya era financieramente inviable.

En lo que respecta al régimen de pensiones, a este estado de cosas se llegó por varias causas, como por ejemplo:

- La existencia de pensiones por años de servicios y no por verdaderas contingencias, como la invalidez y la vejez. Así, a excepción de los sectores obreros, los demás regímenes contemplaban la jubilación por años de servicios, apartándose absolutamente de los postulados, pues tal prestación no satisface estado de necesidad alguno
- Beneficios extraordinarios para ciertos grupos de trabajadores, como las jubilaciones anticipadas con 10, 15 ó 24 años de cotizaciones, y pensiones perseguidoras, es decir, de monto reajutable de acuerdo al similar en servicio activo.
- La doble cobertura frente a un mismo estado de necesidad. En efecto, en diversos regímenes del sistema antiguo, un mismo estado de necesidad, por ejemplo, la vejez o la invalidez, eran cubiertos con pensiones, pero además, al momento del retiro se otorgaba a los afiliados un desahucio previsional, esto es, una especie de indemnización. Lo correcto, al menos teóricamente, habría sido destinar los recursos que financiaban los desahucios a incrementar los fondos de pensiones.
- El otorgamiento de otros beneficios, como préstamos hipotecarios para la edificación o adquisición de viviendas o préstamos personales, sin contar con aportes específicos destinados a su financiamiento.
- La administración del sistema por entidades públicas.

Sin embargo, la causa principal es otra y de carácter mixto:

- Por una parte, el modelo financiero utilizado era el de reparto o “pay as you go”, en el que las pensiones ya concedidas se financian con las aportaciones de los trabajadores activos. Este modelo, aplicado al financiamiento de pensiones, depende para poder funcionar de la “relación activos - pasivos”, también denominada “relación de sustentación”, esto es, necesita de un cierto número de aportantes para “sustentar” cada pensión concedida y en curso de pago. En verdad, este tipo de modelo financiero se implementa a través del tiempo y suele seguir a un modelo de capitalización colectiva inicial. Al crearse un sistema de pensiones bajo este diseño, no hay problemas estructurales pues al comienzo sólo existen aportantes y no hay pensiones que pagar; sin embargo, con el paso del tiempo los trabajadores comienzan a pensionarse y dejan de aportar. Llega un momento – entre los 20 y 30 años desde que el sistema se implementa – en que se aplica en su integridad el modelo de reparto y puede seguir en funcionamiento mientras la “relación activos pasivos” no se deteriore en demasía. Si, por ejemplo, se ha definido que las pensiones deben ser en promedio de un monto igual al 70% de las rentas de actividad y la tasa de cotización para financiar las pensiones es del 10% de la remuneración de los que aportan, se necesitan 7 trabajadores activos para financiar una pensión (sin considerar gastos de administración). Pues bien, hacia 1980 la “relación activos - pasivos” en nuestro país llegó a ser de 2,5 por 1.
- Por otra parte, las tendencias demográficas han conspirado contra el modelo de reparto anticipando y agudizando su crisis. En efecto, por un lado, ha disminuido la

tasa de natalidad y, por otro, se han incrementado las expectativas de vida. Así, los trabajadores activos que se necesitan para una adecuada relación de sustentación no alcanzan a ser reemplazados con la velocidad que otros dejan de aportar por pasar a la condición de pensionados. Por otro lado, los pensionados sobreviven más tiempo, por lo que el sistema debe también pagar pensiones de tracto más extenso.

Para retrasar la crisis hay tres fórmulas principales: aumentar la tasa de cotización, pero después de ciertos niveles esto genera evasión; disminuir el monto de las pensiones ya sea explícitamente o por la vía de no reajustarlas por el costo de vida o hacerlo en menor proporción; y una combinación de las dos anteriores.

Sin embargo, como ya se dijo, estas medidas sólo retrasan o esconden la crisis pues el modelo, con una relación activos - pasivos de 2,5 por 1, no es sustentable.

La única opción ante esta realidad consistió en crear un sistema basado en la capitalización individual de las cotizaciones, en el cual cada trabajador aporta a una cuenta a su nombre – protegida por el derecho de propiedad – en la que los recursos se capitalizan producto de su acumulación y de la rentabilidad que produce su inversión por entidades privadas que compiten entre sí, en busca del mayor retorno al menor riesgo posible. De esta forma, se implementó a través del D.L. N° 3.500, de 1980, un modelo que no depende de la “relación activos pasivos” y que busca la eficiencia que, dadas las regulaciones necesarias, genera una gestión privada y competitiva. Sin embargo, como se señalará más adelante, este sistema también aplica en parte el modelo financiero de reparto – en los casos que técnicamente es necesario y aconsejable – y aplica medidas propias de la Asistencia Social para la financiar prestaciones mínimas o básicas.

2.4. La reforma frente a los principios de la seguridad social.

En el estado de cosas recién descrito, hacia 1980 las concepciones sobre las que se fundaban las proposiciones de reforma presentaban varios elementos comunes:

- El Estado, en su responsabilidad de propender al bienestar y progreso de las personas, debe procurar una Seguridad Social que proteja eficazmente a la población y favorezca su desarrollo;
- Al sector privado, por el rol que cumple en una economía de mercado, le corresponde asumir la responsabilidad por la administración de la Seguridad Social, limitándose las funciones del Estado en este campo a aquéllas de carácter normativo, de control y de garante;
- La Seguridad Social ha de proporcionar condiciones de ingreso, salud y trabajo socialmente suficientes, respetándose la libertad de los individuos para elegir las entidades gestoras y las formas de protección, y
- La seguridad social - como parte de la estructura económica y social - debe estar integrada a las estrategias de desarrollo del país.

Respecto, específicamente de las pensiones y por las razones ya señaladas, se diseñó un modelo de capitalización individual para las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, complementado para las dos últimas por el régimen de reparto.

Una primera exigencia que se planteó en la modernización de la seguridad social fue la de revisar los programas de beneficios y de prestaciones, con el propósito de adecuarlos a una nueva realidad, teniéndose presente, para ello, la adhesión a los principios de

clásicos de esta disciplina enunciados con anterioridad.

En lo respecta al sistema de pensiones, a continuación se comenta la adhesión a tales principios.

a) Universalidad

El sistema de pensiones creado por el D.L. N° 3.500 propende al cumplimiento del principio de universalidad tanto subjetiva como objetiva.

En efecto, respecto de la universalidad subjetiva, su artículo 2° establece la obligatoriedad de la afiliación al Sistema - y más aún, la afiliación automática - para los trabajadores dependientes, por el solo hecho de iniciar labores como tal. En cuanto a los trabajadores independientes, les permite optar por la afiliación, la que, una vez producida, adquiere el carácter de permanente.

Con relación a la universalidad objetiva, el Sistema de Pensiones está destinado a dar cobertura a las contingencias que producen la muerte, incapacidad laboral permanente o el fallecimiento del jefe de familia por causas no profesionales, es decir, cubre todos los riesgos propios de un seguro de pensiones.

b) Integridad

Sobre este particular, la modernización consideró en los programas de seguros sociales obligatorios un nivel básico de suficiencia, facultándose a cada persona para asegurarse por sobre dicho nivel, de manera de procurarse, sobre la base de su propio esfuerzo, una cobertura superior.

c) Uniformidad

El D.L. N° 3.500 se fundamenta en este principio al establecer para todos los afiliados iguales requisitos para adquirir el derecho a las prestaciones que contempla. Así, para tener derecho a pensión de vejez, todos los afiliados varones deben cumplir 65 años de edad y todas las mujeres 60 años; para acceder a la pensión de invalidez total, todos los afiliados deben perder, a lo menos, dos tercios de su capacidad de trabajo, a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, etc.

Por otra parte, dicho cuerpo legal establece un solo Sistema de Pensiones, es decir, no existen tratamientos especiales para determinados grupos ni de afiliados ni de administradores. Ello significa que, aun cuando existe pluralidad de entidades gestoras, todas ellas se rigen por una misma norma común, que fija iguales reglas para todos en las materias relacionadas con la gestión del Sistema, como son la creación de las A.F.P., cotizaciones, comisiones que se cobran a los afiliados, reglas para la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones, responsabilidad de las A.F.P., supervisión, etc. ; como asimismo, en lo referido a los derechos genéricos que se confiere a los afiliados en materias tales como afiliación, cambio de A.F.P., modalidades de pensión, garantías estatales, etc.

Con lo anterior se puso término a uno de los aspectos más odiosos del antiguo régimen, caracterizado por coberturas especiales y más beneficiosas en todos los aspectos para determinados grupos que, en mayor o menor medida, gozaban de mejores beneficios que la gran masa trabajadora afiliada por obligación legal al ex Servicio de Seguro Social.

d) Solidaridad

En teoría, un sistema estricto de capitalización individual es neutro al principio de solidaridad. La capitalización individual implica que las pensiones que se obtendrán serán representativas del esfuerzo individual, expresado como ahorro previsional a través de las cotizaciones que se capitalizan.

El actual Sistema de Pensiones, si bien se basa en la capitalización individual, contiene una serie de elementos que, al mismo tiempo que lo apartan de un régimen estricto de capitalización, le aportan importantes rasgos de solidaridad tanto a nivel de toda la comunidad como sectorial o por A.F.P.

Los principales aspectos de solidaridad a nivel global, son las garantías estatales, las cuales operan fundamentalmente respecto de las prestaciones básicas o mínimas. Así, el Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia - mediando algunos requisitos, consistentes en períodos de cotizaciones - en el evento que de los recursos acumulados en las cuentas individuales resulten pensiones de montos inferiores a los mínimos definidos por la Ley. También existen garantías estatales por concepto de rentabilidad de las inversiones de los Fondos de Pensiones y de quiebra de las entidades gestoras.

En este sistema los elementos de solidaridad sectorial operan principalmente a niveles por sobre los mínimos o básicos antes descritos. Así, las pensiones de invalidez y las de sobrevivencia generadas durante la actividad, pueden o no financiarse exclusivamente con el producto de la capitalización individual. Lo primero sucederá excepcionalmente, ya que la invalidez o la muerte pueden acaecer en cualquier momento y, por lo general, antes que se alcance un saldo suficiente en la cuenta de capitalización individual. Por el contrario, la regla general será que el nivel de pensión garantizado por la Ley deba subsidiarse por todos los afiliados de la misma Administradora en que se encuentren cotizando, los cuales aportan su cotización adicional a objeto que la A.F.P financie, entre otros gastos, la prima de un contrato de seguro en cuya virtud la respectiva compañía aseguradora se obliga a aportar la diferencia entre el saldo acumulado en la cuenta individual y el capital necesario para cubrir la pensión definida. Esta diferencia es financiada, en definitiva, a través del mecanismo de reparto propio de los seguros.

Por otra parte, al pensionarse el afiliado puede optar entre tres modalidades de pensión. Si elige Retiro Programado, el capital acumulado seguirá afecto a capitalización individual. Si, en cambio, elige Renta Vitalicia Inmediata, traspasa su riesgo de longevidad a la respectiva Compañía de Seguros y, al menos en parte, al resto de los pensionados de la misma Compañía; algunos de éstos sobrevivirán a sus expectativas de vida, otros fallecerán antes, y los recursos liberados por éstos permitirán financiar las pensiones por el periodo de sobrevivencia de los primeros. La tercera opción, Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, combina las dos modalidades anteriores.

En conclusión, el nuevo modelo optó por una concepción de solidaridad doble: en la base misma, a través de beneficios mínimos garantizados por el Estado, de general y uniforme aplicación, para todos los trabajadores que participan del sistema, proviniendo su financiamiento de recursos tributarios; y sobre la base, mediante un sistema de reparto complementario de la capitalización individual.

e) Subsidiariedad

A diferencia de lo que ocurría en el antiguo régimen de previsión, en que la generalidad de las entidades gestoras tenían el carácter de instituciones públicas, el D.L. N° 3.500, de 1980, entrega la administración del Sistema a entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.), las cuales deben constituirse como sociedades anónimas y tienen por objeto exclusivo administrar Fondos de Pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece el mismo cuerpo legal.

También participan en la administración del Sistema, como entidades pagadoras de pensiones, las compañías de seguros de vida.

Con excepción de la Asistencia Social, las demás ramas de la Seguridad Social han sido, por lo general, administradas sobre la base de sistemas centralizados de carácter estatal. Estas instituciones son dirigidas habitualmente por personas no vinculadas patrimonialmente con las instituciones gestoras y, además, disponen de mercados cautivos, elementos ambos que no incentivaban a realizar una buena gestión, terminando por transformarse dichas instituciones en organizaciones burocráticas e ineficientes.

Por esta razón, en el nuevo modelo se optó delegar parte importante de la administración de la Seguridad Social al sector privado, creándose las condiciones de competencia y de responsabilidad para mejorar la calidad de los servicios y ampliar la cobertura de los beneficios.

Sin embargo, el Estado se reservó para sí algunos roles fundamentales. En primer término, establece el marco normativo pues dicta las Leyes y reglamentos por los cuales se rige el Sistema, normas que son obligatorias para todos los que participan en él, esto es, administradoras, afiliados y empleadores. Por otro lado, garantiza el funcionamiento de todo el Sistema, lo que implica asumir dos responsabilidades: una, que consiste en supervigilar la gestión de las entidades privadas; y la otra, en garantizar los beneficios para el evento que la gestión privada no cumpliera en definitiva con éxito su misión.

f) Fundamentos complementarios

Aun cuando no alcanzan a configurar principios, la reforma de la Seguridad Social chilena ha estado informada por algunos fundamentos complementarios que buscan, por sobre todo, la eficiencia del sistema, aspecto que con los años ha cobrado especial relevancia, pues cada vez más se toma conciencia que ante recursos siempre escasos, ha de obtenerse de éstos el mejor aprovechamiento en beneficio de la masa asegurada.

Entre estos fundamentos merecen especial mención los dos siguientes:

- **Descentralización de los programas**

En los sistemas de Seguridad Social en que programas de distinta naturaleza son administrados por una misma institución, se manifiestan, en el común de los casos, inconvenientes que dificultan evaluar la eficacia de cada uno de ellos. Entre éstos, cabe destacar el posible ocultamiento de déficit a través de transferencias de recursos entre programas; las dificultades de control y fiscalización, y las presiones de tipo político o sectorial que se pueden ejercer para canalizar fondos en favor de determinados grupos de poder.

En el nuevo modelo se ha tendido a la especialización por programas, creándose, en los casos necesarios, estructuras institucionales propias para cada uno de éstos, con el fin de evitar los aspectos negativos señalados. De allí que en el sistema coexistan sociedades anónimas de distinto tipo, como las A.F.P. y las compañías de seguros de vida dentro del sistema de pensiones; entidades privadas con o sin fines de lucro para administrar el sistema privado de salud, y corporaciones sin fin de lucro en la administración de las prestaciones familiares y el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

- **Libre elección de entidad administradora**

Si bien la afiliación al Sistema es obligatoria - excepto para los trabajadores que se encontraban cotizando en el antiguo Sistema o que hayan cotizado en él con anterioridad al 1 de enero de 1983, y para los trabajadores independientes - la afiliación a una determinada Administradora de Fondos de Pensiones es voluntaria. Es decir, el trabajador afiliado al Sistema puede elegir la A.F.P. que administrará sus cotizaciones.

En este aspecto, el Sistema difiere radicalmente del régimen antiguo, en que la afiliación a uno u otro ente gestor era determinada por la Ley.

La libertad de elección de Administradora - y la posterior libertad de traspaso - así como de Compañía de Seguros, en el caso de haberse optado por la modalidad de pensión consistente en Renta Vitalicia, son tanto fundamentos del Sistema como instrumentos del mismo. En efecto, además de los beneficios que en términos de satisfacción personal le reporta al trabajador la libertad de elección, ésta hace posible la competencia entre las entidades gestoras, propendiendo a la eficiencia y estimulando a las A.F.P. para que tiendan a disminuir los costos de administración; dar rentabilidad y seguridad a las inversiones; otorgar un buen servicio, etc., que son los elementos que, mediando adecuada información y transparencia, debieran motivar a los afiliados a elegir entre una y otra Administradora.

2.5. Conclusiones.

De lo anteriormente expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El sistema de seguridad social debe estar dirigido a cubrir estados de necesidad producidos por contingencias sociales que, según la doctrina de las últimas décadas,

considera el desempleo, la cesantía, la enfermedad y accidentes, la invalidez, la vejez, la muerte, el riesgo laboral, la maternidad y la crianza y cuidado de los hijos.

- Las pensiones por años de servicio que contemplaba el antiguo régimen previsional chileno, en que el derecho a la prestación nacía como consecuencia de un número determinado de años de cotizaciones y no por la ocurrencia de una contingencia social (como la vejez por ejemplo), no tiene una justificación teórica desde el punto de vista de la seguridad social, sino más bien obedece a criterios indemnizatorios desde el punto de vista laboral.
- Los beneficios de la seguridad social deben estar dirigidos a cubrir el estado de necesidad que se produce como consecuencia de la contingencia social que se produzca y, por consiguiente, no debe incorporar prestaciones que impliquen otros conceptos, como por ejemplo, pagos que consideren retribuciones laborales.
- Los diagnósticos efectuados sobre la seguridad social vigente en Chile antes de la reforma concluían que ésta era de alto costo; tenía beneficios heterogéneos, frente a una misma contingencia entregaba diversos beneficios; y, discriminatoria en cuanto a sus costos y prestaciones, entre otros factores. Asimismo, el sistema de financiamiento sobre la marcha implicó un fuerte desfinanciamiento producto del envejecimiento de la población y de las condiciones ventajosas para acceder a beneficios que obtuvieron algunos grupos de población.
- Sobre la base del diagnóstico se construyó un nuevo sistema previsional consistente en un régimen de capitalización individual donde la base es la libertad de elección del individuo para optar entre diversas entidades administradoras de carácter privado y por la modalidad de pensión que mejor satisfaga sus intereses personales.
- Los beneficios del nuevo sistema de pensiones para el sector civil tienen directa relación con los aportes efectuados, por consiguiente, obedece a decisiones individuales que involucran sacrificio de consumo presente, aumentando su aporte a la cuenta individual, para acceder a una pensión mejor.
- La creación de una cuenta individual en el nuevo sistema de pensiones permitió al trabajador ser dueño de sus recursos previsionales para destinarlo a financiar sus pensiones de vejez y, simultáneamente, éstos pasaron a tener el carácter de inembargables.
- La descentralización de los programas de la seguridad social que trajo aparejada la reforma previsional, permitió evaluar eficientemente el funcionamiento de cada uno de ellos evitándose los subsidios cruzados entre los mismos.
- La reforma previsional incorporó el concepto de subsidiariedad en las prestaciones de la seguridad social, que significó que el Estado sólo acudía al financiamiento de las personas de menores ingresos a través de la garantía estatal de pensiones mínimas.
- Con todo, el nuevo sistema previsional estableció que el Estado exige un ahorro mínimo definido por el 10% sobre el salario para alcanzar un nivel de beneficios razonable durante la vejez, y que si la persona desea acceder a una mejor pensión tiene la libertad de aportar adicionalmente a su cuenta individual. Esto significa que el

sistema de remuneraciones debe contemplar una justa compensación por el trabajo realizado y que el trabajador decide cuanto de ello destina a su vejez.

Capítulo III: Análisis del régimen de previsión actual.

Este capítulo tiene por objetivo presentar un diagnóstico del régimen de previsión actual que rige a las FFAA, para ello se presentan los antecedentes clasificados en materia de prestaciones, financiamiento y administración.

3.1. Prestaciones.

3.1.1. Marco legal y reglamentario.

La Constitución Política de la República de Chile, en el inciso segundo del Artículo 90, dispone que las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Por su parte, el inciso primero del Artículo 94 señala: "Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por Decreto Supremo, en conformidad a la Ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros".

La normativa que rige el funcionamiento del régimen previsional de las FFAA es la Ley N°18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y su legislación complementaria.

3.1.2. Cobertura poblacional.

El régimen es aplicable al :

- personal de planta de las Fuerzas Armadas;
- personal de las plantas de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación;
- personal de reserva llamado a servicio activo, en tanto mantenga la calidad de tal; y,
- alumnos de las escuelas, en tanto mantengan la calidad de tales.

El personal de planta se divide en: oficiales; cuadro permanente y gente de mar; y, empleados civiles.

Los oficiales, empleados civiles y personal del cuadro permanente y gente de mar se clasifican y agrupan en escalafones en la forma y en los grados que determina la Ley. Los escalafones están estructurados jerárquicamente en razón de la antigüedad de sus integrantes. Sin embargo, pueden consultarse plazas de empleados civiles que no formen escalafón cuando se trate de funciones que deban ser desempeñadas por profesionales o especialistas calificados.

Pueden existir escalafones de complemento integrados por personal de oficiales o del cuadro permanente y gente de mar que deba abandonar sus escalafones de origen para satisfacer necesidades institucionales.

Los aspectos relevantes que inciden en la estructura de personal de las FFAA en los términos que se señalan se presentan a continuación:

a) Nombramientos.

Los de los oficiales se efectúan por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa, a proposición del respectivo Comandante en Jefe Institucional.

Los de los empleados civiles y personal a contrata, se hacen por resolución del respectivo Comandante en Jefe Institucional.

Los del cuadro permanente y de gente de mar se efectúan por resolución de la respectiva Dirección de Personal o Comando del Personal, en su caso.

b) Retiros.

El Presidente de la República, a proposición del respectivo Comandante en Jefe, determina el número o cuota de oficiales que anualmente deben acogerse a retiro o ingresar al escalafón de complemento.

La Ley consagra diversas causales de retiro absoluto, entre las cuales está el haber cumplido 38 años de servicio como oficial o 41 años efectivos computables para el retiro.

Para los casos de personal de cuadro permanente y de gente de mar y empleados civiles, esta atribución la tienen los Comandantes en Jefe.

c) Ascensos.

La promoción del personal se realiza mediante el ascenso al grado inmediatamente superior dentro del respectivo escalafón. Existe un tiempo mínimo de permanencia en el grado para el ascenso.

d) Grados y jerarquía.

El grado es la categoría militar que se posee y corresponde a una determinada ubicación dentro de la escala jerárquica.

La jerarquía es el ordenamiento del que deriva la autoridad inherente de todo superior en razón de su grado o antigüedad.

La escala jerárquica de los Oficiales es: oficiales generales, oficiales superiores, oficiales jefes y oficiales subalternos.

La escala jerárquica del personal del cuadro permanente y de gente de mar es: suboficiales y clases.

e) Antigüedad.

La antigüedad es la preeminencia del personal de oficiales y del cuadro permanente y de gente de mar, fundada en razones de nombramiento, ascenso, grado, escalafón, años de servicio o de institución a que pertenece.

3.1.3. Identificación de prestaciones.

Sobre la base de los antecedentes contenidos en la normativa legal citada en el punto 3.1.1., se pueden identificar las siguientes prestaciones para las personas cubiertas por el régimen de las FFAA:

- a) *pensión de retiro;*
- b) *pensión de retiro a raíz de inutilidad para el servicio activo;*
- c) *pensión de montepío;*
- d) *desahucio;*
- e) *indemnización por fallecimiento;*
- f) *prestaciones de salud;*
- g) *prestaciones sociales; y,*
- h) *demás beneficios de seguridad social que se indican más adelante.*

Las definiciones y beneficiarios de cada prestación son:

a) *Pensión de retiro.*

Definición:

Pensión de retiro se obtiene cuando se acrediten 20 o más años de servicios efectivos. El beneficio consiste en una pensión que se computa sobre la base del 100% de la última remuneración imponible de actividad, en razón de 1/30 por cada año de servicio. La fracción correspondiente a cada mes se computa en razón de un doceavo de treintavo, y la fracción superior a seis meses se considera año completo. Esta pensión es reajutable en un 100% de la variación del IPC entre el mes anterior al último reajuste, y el mes en que esta variación alcance el 15%.

Beneficiarios:

Personal que haya prestado servicio activo en cualquiera de las instituciones de las FFAA, afectos a la caja de previsión. Para el cómputo del plazo se consideran años de servicio activo: el primer año de estudio en escuelas institucionales aprobado con valer militar; los dos últimos años de estudio en cualquier escuela institucional; y el tiempo servido como conscripto o aprendiz.

b) *Pensión de retiro a raíz de inutilidad para el servicio activo.*

Definición:

Las inutilidades son aquellas que sufre el personal a causa o con ocasión del servicio y que le produce inutilidad temporal, permanente o muerte. Se clasifican en tres categorías:

- Inutilidad de primera clase. Es la que imposibilita para continuar en el servicio
- Inutilidad de segunda clase. Es la que además deja al individuo en inferioridad fisiológica para ganarse el sustento en ocupaciones privadas.
- Inutilidad de tercera clase. Es la que impide en forma definitiva valerse por sí mismo.

Los montos de cada tipo de pensión se indican a continuación:

- Pensión por inutilidad de primera clase: Pensión de retiro correspondiente a la última remuneración de actividad, en relación a los años de servicio, aumentada en un 10% del sueldo del respectivo empleo, sin que pueda exceder de éste.
- Pensión por inutilidad de segunda clase: Una pensión de retiro equivalente al sueldo más asignaciones y bonificaciones de que gocen sus similares de igual grado y años de actividad.
- Pensión por inutilidad de tercera clase: Una pensión de retiro equivalente al sueldo, asignaciones y bonificaciones de que gocen sus similares de igual grado y años de actividad.

El Comandante en Jefe institucional determina, en último término, el grado de inutilidad o la irrecuperabilidad y la capacidad del afectado para continuar o no en el servicio.

Beneficiarios:

- Inutilizados de primera clase: Personal que a raíz de un accidente en acto de servicio o enfermedad profesional, queda imposibilitado para continuar con el servicio.
- Inutilizados de segunda clase: Personal que queda imposibilitado para continuar con el servicio y con inferioridad fisiológica para ganarse el sustento en ocupaciones privadas.
- Inutilizados de tercera clase: Personal que queda impedido de forma definitiva, total o irreversible para valerse por sí mismo, por ej. la paraplejía.
- Personal afectado por una enfermedad profesional o una invalidante de carácter permanente se considera inutilizado de segunda clase.
- Alumnos de escuelas institucionales son también beneficiarios de esta pensión.
- Al personal inutilizado que no tenga los 20 años de servicio activo, se le considera en posesión de este tiempo.
- Si la inutilidad se produce en estados de excepción constitucional, se le considera en posesión de 30 años.

c) Pensión de montepío.

Definición:

Pensión que se genera a raíz del fallecimiento de personal, equivalente al 100% de la remuneración del grado superior al que tenía el causante, cualquiera sea el tiempo servido, y en ningún caso inferior al sueldo de un Sargento 2º.

Si el causante ya gozaba de pensión de retiro, la pensión de montepío será equivalente al 100% de ésta.

Beneficiarios:

- La viuda, o en su caso el viudo inválido o mayor de 65 años sin remuneración o pensión de ninguna especie.
- Los hijos.
- El padre inválido absoluto o mayor de 65 años.
- La madre legítima.

- Las hermanas solteras huérfanas que carezcan de medios propios de vida iguales a una suma equivalente a un sueldo vital y medio, de la región Metropolitana.
- Los asignatarios de esta pensión son excluyentes
- Los asignatarios que no sean la viuda o el viudo inválido o mayor de 65 años, reciben esta pensión disminuida en un 25%.
- En el caso de haber viuda o viudo, y existir hijos anteriores al matrimonio o fuera de éste, la pensión se distribuye del modo que lo establezca una resolución ministerial.
- La madre anulada no vuelta a casar se considera viuda.

d) Indemnización por fallecimiento.

Definición:

Al fallecer un imponente de CAPREDENA, la caja abona, para solventar los gastos fúnebres, el monto equivalente a un mes de remuneraciones o pensión de que gozaba el causante.

Beneficiarios:

Asignatarios de montepío, los que tienen un año para exigir su abono Si no hay asignatarios, o si éstos no se hicieron cargo de las expensas, corresponderá a la autoridad institucional hacer el gasto. El funeral de quienes fallecen en actos de servicio, es siempre de cargo del Fisco.

e) Desahucio.

Definición:

Suma global a título de desahucio ascendiente a un mes de la última remuneración, por cada año o fracción superior a seis meses, con un límite de treinta meses.

Beneficiarios:

- Personal que pasa a retiro con derecho a pensión.
- Asignatarios de pensión de montepío en caso de personal que fallezca en acto de servicio activo.

f) Beneficios de salud.

El personal de las Fuerzas Armadas cuenta con cuatro opciones para cubrir sus necesidades de salud. Para ello disponen de su cotización para afiliarse a FONASA o a una Isapre, quedando de esta forma cubiertos con los beneficios que estos sistemas consideran. Adicionalmente pueden optar dentro del régimen de las Fuerzas Armadas por mantenerse en el régimen de salud de la respectiva rama o incorporarse a CAPREDENA.

Para estos últimos casos, se identifican los beneficios a los que tienen derecho el personal activo, pasivo y beneficiarios.

Definición:

Personal en servicio activo: goza de los siguientes beneficios:

- Mantiene su remuneración total mientras dure la enfermedad.
- Asistencia médica preventiva y curativa para sí y sus causantes de asignación familiar. El costo de las atenciones es bonificado en un 100% para el personal (gratuito) y en un 50% para los causantes de asignación familiar.
- Las prestaciones de salud les son otorgadas por la respectiva institución de las Fuerzas Armadas (Servicios de Sanidad), con cargo al Fondo de Salud que existe en cada una de ellas.

Personal del sector pasivo: goza de los siguientes beneficios:

- Tienen derecho a prestaciones de salud para sí y sus causantes de asignación familiar, las que les son otorgadas por la referida institución con cargo al Fondo de Medicina Curativa. Las prestaciones consisten en atención médica, quirúrgica, dental, hospitalización, farmacia, provisión de artículos ortopédicos, ópticos y prótesis en una gama amplia de atenciones, concedidas en los propios Centros de Salud de la Caja, en los Establecimientos de Salud de las Fuerzas Armadas y de los Servicios de Salud, como también a través de convenios con profesionales, clínicas, laboratorios y farmacias y otras entidades afines del sector privado.
- La Caja bonifica el costo de las prestaciones, en porcentaje variable según tipo y modalidad de atención, siendo de cargo del usuario el resto.
- El imponente, para financiar la parte de su cargo, puede requerir un préstamo que sirve con un alcance máximo del 20% de su pensión.

En general, el régimen de salud del sector pasivo alcanza a una cobertura significativa, tanto cualitativa como cuantitativamente, contando el usuario con mecanismos expeditos y sustancialmente bonificados para acceder a las prestaciones requeridas.

Beneficiarios:

- Personal de planta o de reserva llamado a servicio activo, 100% de la prestación.
- Personas que respecto del personal cumplan los requisitos para asignación familiar, aunque no la perciban, 50% de la prestación de salud.
- Contingente del servicio militar obligatorio, atención completa de cargo fiscal, en los centros institucionales.

g) Otras prestaciones.

La Caja de Previsión de la Defensa Nacional, conforme a su normativa orgánica, administra u otorga un conjunto de beneficios de diversa naturaleza que, si bien no son propios de un régimen previsional, se les inserta dentro del concepto de prestaciones sociales y asistenciales. Ellos alcanzan tanto a sus imponentes activos como pasivos. A continuación se enumeran clasificados según su denominación común y naturaleza afín.

g.1.) Préstamos a personal en servicio activo y pensionados.

- De auxilio: monto en dinero, reajutable en función de la Unidad de Fomento o no reajutable, pagadero en 10 cuotas mensuales con un interés del 2%.
- Habitacionales para adquisición de vivienda, ahorro previo (subsidio), construcción en sitio propio del imponente; ampliación o reparación de vivienda propia o del cónyuge. Reajustabilidad en Unidades Reajustables con un interés del 4,5% anual compuesto.
- Para sedes sociales: a organizaciones de imponentes en retiro o montepiados con personalidad jurídica.

g.2.) Beneficios de Asistencia Social.

- Programa Ancianos: Incluye atención social integral al imponente de edad avanzada y situación socio-económica, física y psíquica precaria. Consiste en ubicación en hogares, centros de reposo, ayuda intrafamiliar, etc. La Caja tiene un hogar en la comuna de La Florida con modernas instalaciones.
- Programa Menores: Orientado a menores que sean cargas de imponentes ó con goce de montepío, que se encuentren en estado de necesidad. Se los beneficia con complemento de pago de internado, de adquisición de equipo escolar y ayuda o colocación familiar. La Caja cuenta con un Centro de Rehabilitación de Menores en Limache.
- Programa de Inutilizados de segunda y tercera clase: Contempla bonificaciones extraordinarias de atenciones médicas, capacitación y préstamos especiales.
- Programa de dializados y trasplantados: Orientado a quienes están en tratamiento o programas de tal tipo y consiste básicamente en bonificaciones extraordinarias a la atención, coordinación de adquisición de insumos y ayudas intrafamiliares.

3.1.4. Estadísticas.

Con el objeto de dimensionar el alcance que tiene el régimen de las Fuerzas Armadas en relación con las prestaciones otorgadas, a continuación se presentan diversos antecedentes estadísticos relacionados con la materia:

a) Distribución de retiros.

Según antecedentes proporcionados por la parte contratante la cifra de retiros promedio anual de los últimos 10 años alcanza a 2.620 personas que representa un 5,2% de los activos a la fecha.

El detalle de dichos retiros se presenta a continuación:

Cuadro Nº 1									
Retiros por rama según antigüedad (últimos 10 años)									
Retiros	Sub-Oficiales				Oficiales				Total
	Armada	Aviación	Ejército	Total 1	Armada	Aviación	Ejército	Total 2	
Menos de 20	5		1	6			2	2	8
20	648	270	442	1.360	101	82	308	491	1.851
21	640	319	762	1.721	165	152	549	866	2.587
22	732	263	786	1.781	94	93	287	474	2.255
23	639	279	728	1.646	99	80	227	406	2.052
24	592	218	607	1.417	100	73	196	369	1.786
25	456	169	437	1.062	68	73	143	284	1.346
26	429	139	299	867	53	47	121	221	1.088
27	488	145	305	938	56	75	123	254	1.192
28	489	155	334	978	47	69	123	239	1.217
29	367	99	266	732	37	44	97	178	910
+ de 30	2.827	1.397	3.156	7.380	678	629	1.219	2.526	9.906
Total	8.312	3.453	8.123	19.888	1.498	1.417	3.395	6.310	26.198

b) *Distribución de pensiones por régimen.*

Cuadro Nº 2			
Distribución de pensiones por régimen (enero 2000)			
	Número	\$	Pensión promedio \$
Ejército	35.525	11.217.031.063	315.750
Armada	35.498	11.017.509.127	310.370
Fuerza Aérea	13.848	4.970.451.263	358.929
Personal Caja	560	136.943.538	244.542
Pilotos Lan	230	134.332.478	584.054
ASMAR	870	325.036.184	373.605
Total	86.531	27.801.303.653	321.287

Según se observa un 82% de las pensiones se concentran en las ramas del Ejército y Armada. La pensión promedio alcanza un valor de \$ 321.287 destacándose el valor más alto de la especialidad de los pilotos Lan.

c) *Distribución de pensiones por tipo*

Cuadro N° 3			
Pensiones por tipo pagadas en enero 2000			
	Número	Monto \$	Pensión promedio \$
Antigüedad	49.056	17.803.660.137	362.925
Invalidez	6.202	2.148.788.920	346.467
Viudez	18.418	5.680.818.198	308.438
Orfandad	11.975	2.004.992.778	167.432
Otros	880	163.043.620	185.277
Total	86.531	27.801.303.653	321.287

En relación a la distribución de las pensiones por tipo, se observa que más del 50% corresponde a pensiones por antigüedad, cifra que se reduce a un 7% al referirse a pensiones de invalidez, situación esperable debido a la ausencia de condiciones adversas que provoquen este siniestro. Por su parte, las pensiones de viudez alcanzan un 21%, cifra que en términos de monto puede significar un antecedente relevante, sobre todo si se trata de limitar la generosidad del beneficio.

d) *Distribución de pensionados por género.*

Cuadro N° 4	
Pensionados por género a enero 2000	
Hombres	50.814
Mujeres	35.717
Total	86.531

Según se observa un número importante de pensionados lo constituye el género femenino, situación que puede explicarse por la cobertura de la prestación en cuanto a incluir a las hermanas solteras como beneficiarias de pensión.

e) *Distribución de pensionados por edad.*

Cuadro N° 5			
Distribución de pensionados por edad			
Tramos por edad	Sexo		Total pensionados
	Masculino	Femenino	
1-40	2.106	2.359	4.465
41-50	12.813	4.402	17.215
51-60	11.722	6.047	17.769
61-70	13.467	8.496	21.963
71-80	7.781	8.658	16.439
81-90	2.606	4.927	7.533
91-100	313	808	1.121
101-120	5	20	25
S/I	1	-	1
Total	50.814	35.717	86.531

Del cuadro anterior se puede apreciar la alta concentración que se da en el tramo 41-50 años de edad para los hombres, situación que permite deducir la temprana edad de retiro que se presenta en este régimen.

f) *Desahucios.*

Los desahucios pagados en enero del año 2000 al personal que se retira alcanza la suma de \$ 632.095.575 distribuidos según se indica:

Cuadro Nº 6 Desahucios pagados		
	Cantidad	Monto \$
Ejército	27	321.803.341
Armada	7	60.320.133
Fuerza Aérea	29	244.262.059
Personal Caja	1	5.710.042
Total	64	632.095.575

A su vez, el movimiento del Fondo de Desahucio durante el año 1999 fue el siguiente:

Cuadro Nº 7 Ingresos y Egresos Fondo Desahucio 1999 (Millones de \$)	
Saldo inicial	679
Ingresos	
- Servicio Activo	11.411
- Pensionados	8.547
- Aporte Fiscal Extraordinario	12.158
- Otros ingresos	63
Total Ingresos	32.179
Egresos	
- Desahucios/Devoluc. Imposiciones	25.409
- Recup. Ant. Desahucio	6.819
- Otros egresos	260
Total egresos	32.488
Saldo Final	370

g) Prestaciones de salud.

El régimen contempla las prestaciones de salud para sus beneficiarios, las que pueden ser otorgadas en diversas instituciones, observándose en general una distribución homogénea de las mismas.

Cuadro N° 8 Distribución del gasto prestaciones de salud Acumulado año 1999 (\$)	
Centro de Salud CAP RED ENA	681.808.358
Instalaciones FFAA	790.560.862
Libre Elección	408.015.199
Bonificación pago contado	27.863.865
Total	1.908.248.284

h) Otras prestaciones.

Según se ha presentado el régimen contempla otras prestaciones, principalmente relacionadas con préstamos habitacionales, de auxilio y beneficios de asistencia social, cuyos principales indicadores en diciembre de 1999 y acumulado del año, se presentan a continuación:

Cuadro N° 9 Otras prestaciones				
Beneficiarios	Préstamos habitacionales		Préstamos de auxilio	
	Número	Monto \$	Número	Monto \$
Ejército	17	222.906.000	116	22.843.760
Armada	10	123.300.000	40	10.967.830
Fuerza Aérea	3	38.000.000	55	16.022.920
ASMAR	-	-	-	-
Pensionados y montepiados	102	803.806.585	740	90.208.986
Personal Caja	-	-	3	393.510

Proposición de un Sistema Previsional, con normas especiales para las Fuerzas Armadas
Informe Final

Sedes Sociales	1	9.950.000	-	-
Subsecretarías	-	-	2	605.400
Total mes	133	1.197.962.585	956	141.042.406
Acumulado	870	7.431.979.206	17.670	2.552.709.075

Respecto de los beneficios asistenciales, éstos se han distribuido de la siguiente forma durante el mes de diciembre de 1999:

Cuadro Nº 10		
Beneficios asistenciales		
Beneficio	Número	Monto \$
Préstamo asistencia social	601	40.188.212
Ubicación menores, ancianos e incapacitados	2922	43.364.210
Bonificaciones Extraordinarios Medicina Curativa	34	13.052.378
Bonificaciones extraordinarias dializados y trasplantados	40	3.013.611
Total	3.597	99.618.411

De los cuadros anteriores se puede observar la amplia gama de beneficios de carácter complementario que contempla el régimen, los que obedecen a un sistema propio de oficinas de bienestar. Cabe señalar que esta alternativa en el caso de los trabajadores dependientes activos y de los pasivos en el mundo civil, se presta a través de las Cajas de Compensación entidades sin fines de lucro que orientan su accionar al otorgamiento de prestaciones que propenden al bienestar del trabajador y su grupo familiar.

3.2. Financiamiento.

3.2.1. Marco legal y reglamentario.

Atendidas las especiales características del régimen previsional y de desahucio de las Fuerzas Armadas, el financiamiento de sus prestaciones debe analizarse respecto de cada una de éstas, distinguiendo, en su caso, las relativas a personal activo y en retiro.

a) Régimen de salud.

El régimen de salud cuenta con la siguiente cotización diferenciada según se trate de activos y pasivos:

Activos.

Cada una de las ramas de la Defensa Nacional cuenta con un Fondo de Salud financiado con las siguientes cotizaciones y aportes:

- Empleador : 1,5% de las remuneraciones.
- Personal : 5,5% de las remuneraciones.

- Caja de Previsión : 17,5% del rendimiento de la imposición para salud de los pensionados, repartido en proporción a las atenciones prestadas a aquellos por los establecimientos hospitalarios de cada institución, que transfiere CAPREDENA
Los recursos que faltaren, son provistos con cargo a los presupuestos de la Institución respectiva.

Pasivos.

La Caja de Previsión de la Defensa Nacional administra un Fondo de Medicina Curativa que cuenta con las siguientes cotizaciones y aportes:

- Pensionados : 6% de su pensión de retiro o montepío.
- Aporte Fiscal : 1% de la pensiones de retiros y montepíos pagadas
- Caja : Aporte determinado en su presupuesto.
- Otros : Recuperaciones de préstamos médicos concedidos por el Fondo.

b) Régimen de desahucio.

El Fondo de Desahucio que administra la Caja se financia con las siguientes cotizaciones y aportes:

- Personal en servicio activo: 6% de sus remuneraciones imponibles.
- Pensionados: 5% de las pensiones de retiro y montepío afectas al descuento hasta completar 35 años de cotizaciones incluidos los efectuados en actividad.
- Aporte Caja: 0,5% de las remuneraciones y pensiones imponibles para desahucio.
- Aporte Fiscal: 0,2% del total de las remuneraciones y pensiones de los afiliados a CAPREDENA.

c) Régimen de pensiones.

Las pensiones tienen un sistema especial de financiamiento, distribuyéndose sus montos de la siguiente forma:

Pensión inicial:

- 25% de su monto de cargo de la Caja.
- 75% de su monto de cargo del Fisco.

Reajustes:

Determinado el monto de pensión inicial, éste permanece invariable en cuanto a sus fuentes de financiamiento y todas sus variaciones o reajustes posteriores son de cargo del Fisco.

Las pensiones, cualquiera sea su origen, se reajustan automáticamente en el 100% de la variación del IPC toda vez que la variación acumulada desde el reajuste anterior iguala o supera un 15%. Con todo, si transcurridos 12 meses

desde el reajuste anterior no se alcanza tal variación, se reajusta en el porcentaje ocurrido en dicho período.

En todo caso, ninguna pensión puede con motivo de los reajustes sobrepasar la remuneración del similar en servicio activo. Se exceptúan de este límite las pensiones por invalidez de tercera clase, y para las por invalidez de segunda clase se aumenta el límite en 20%.

d) Otros beneficios y gastos de administración.

Para financiar los aportes globales o porcentuales que efectúa la Caja a las prestaciones antes señaladas, sus gastos de administración y para mantener los beneficios de préstamos y asistencia social, cuenta con cotizaciones de la siguiente cuantía:

Fondo común:

Activos : 6% de las remuneraciones computables para el retiro.

Pasivos : 6% del total de las pensiones de retiro y montepío que paga la Caja.

Sobre la base de los antecedentes presentados se puede configurar el siguiente esquema de financiamiento en función de los salarios de los activos y las pensiones de los pasivos:

Cuadro Nº 11 Resumen de tasas de cotización		
Concepto	Activo	Pasivo
Salud	5,5% trabajador 1,5% empleador 17,5% del rendimiento	6% pensionados 1% aporte fiscal Aporte CAPREDENA según presupuesto
Desahucio	6% 0,5% CAPREDENA 0,2% Aporte fiscal	5% hasta 35 años 0,5% CAPREDENA 0,2% Aporte fiscal
Otros beneficios y gastos de administración (incluye pensiones)	6%	6%

3.2.2. Estructura remuneracional.

El sueldo del personal está directamente relacionado con el grado. Además, el personal goza de bonificaciones, asignaciones, sobresueldos y gratificaciones, las que a continuación se reseñan:

- trienios. Los aumentos trienales son un porcentaje variable del sueldo base: 8% para el primero, 4% para el segundo y tercero, 3% para el cuarto al séptimo y 2% para los restantes;

- asignación familiar, viáticos, gastos de movilización y pérdida de caja, de permanencia; etc.
- asignación por cambio de residencia y gratificación de zona;
- asignación de máquina;
- asignación de casa;
- asignación de rancho;
- horas extraordinarias;
- asignación de Ministro de Corte;
- bonificación de mando y administración;
- asignación de suboficial mayor;
- sobresueldos para determinadas especialidades;
- gratificaciones especiales; y,
- bonificaciones creadas por Ley.

Cabe señalar, que de los conceptos antes indicados sólo alguno de ellos tienen carácter imponible (Anexo No 2) lo que configura una remuneración para quienes están en actividad de mayor valor, producto de las asignaciones especiales no imponibles. Esta característica repercute a su vez al momento del cálculo de los beneficios y de la cuantía de los mismos por cuanto se calculan considerando sólo lo imponible, lo que produce un quiebre en el valor percibido en calidad de pasivo.

Un cálculo aproximado sobre la base de los antecedentes proporcionados por la parte contratante y considerando dentro de cada rango el promedio ponderado de las remuneraciones de cada grupo de personas que pertenece a un grado, permite concluir que aproximadamente un 50% de la remuneración tiene carácter imponible.

Cabe señalar, asimismo, que para el cálculo de la pensión se agregan dos conceptos que se suman a la remuneración imponible esto es, la asignación de riesgo y asignación de grado efectivo que representan más del 15% de mayor valor en la renta necesaria para determinar la pensión.

3.2.3. Estadísticas.

Con el objeto de conocer los antecedentes financieros relevantes y los elementos que contribuyen a él, a continuación se presentan diversos cuadros relacionados con la materia:

a) *Aportantes.*

Cuadro Nº 12				
Dotaciones Oficiales				
	Ejército	Armada	FACH	Totales
Generales	41	30	29	100
Coroneles	358	164	79	601
Tte/Crnls	558	371	176	1.105
Mayores	853	374	200	1.427
Capitanes	865	361	199	1.425
Tenientes	614	387	174	1.175
Otros	759	351	204	1.314
Total	4.048	2.038	1.061	7.147

Cuadro Nº 13				
Dotaciones Suboficiales				
	Ejército	Armada	FACH	Totales
S/O/Mayor	527	159	145	831
Sub/Ofic.	4.532	1.082	1.346	6.960
Sargen.1	3.954	3.002	1.650	8.606
Sargen.2	1.758	2.436	1.103	5.297
Cabo 1	1.245	3.412	1.017	5.674
Cabo 2	1.576	3.630	1.630	6.836
Cabo	2.171	5.498	1.101	8.770
Total	15.763	19.219	7.992	42.974
Total dotación	19.811	21.257	9.053	50.121

b) *Remuneraciones.*

Las remuneraciones promedio representativas para cada grado, calculadas como promedio ponderado entre el número de personas de cada tipo dentro del grado, para oficiales y suboficiales se presenta en el cuadro siguiente.

Cabe señalar que se han distinguido los valores de las remuneraciones imponibles y aquellas que se consideran para el cálculo de la pensión. Los valores se expresan en \$.

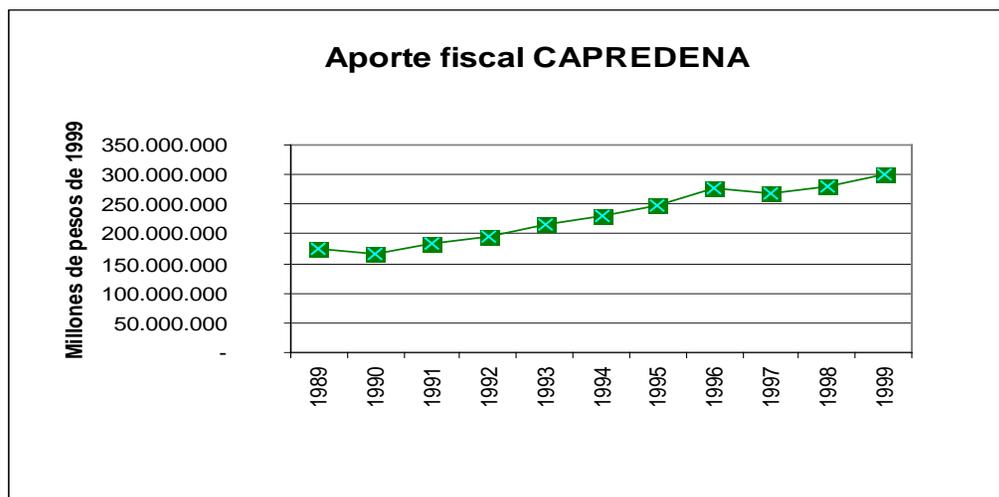
Cuadro Nº 14		
Remuneraciones imponibles y para pensión por grado		
Oficiales		
Grado	Salario Imponible \$	Salario para pensión \$
Alférez	159.544	219.649
Subteniente	195.817	264.674
Teniente	329.727	407.711
Capitán	469.688	583.829
Mayor	679.075	768.939
Teniente Coronel	944.923	1.050.735
Coronel	1.102.818	1.227.756
Brigadier general	1.353.839	1.503.344
Mayor General	1.442.211	1.601.793
Teniente General	1.543.472	1.712.526
Suboficiales		
Grado	Salario Imponible	Salario para pensión
Cabo	80.844	114.163
Cabo 2	122.141	164.495
Cabo 1	159.331	205.898
Sargento. 2	213.003	267.863
Sargento 1	289.395	348.363
Sub/Oficial	336.499	395.467
Suboficial Mayor	500.521	562.350

c) *Fuentes de financiamiento.*

Según se definiera las pensiones se financian en proporciones de 25% con aporte Caja y 75% aporte fiscal. Sin embargo dado que los reajustes de las mismas son financiados con aporte fiscal, esta proporción al mes de enero del 2000 equivale a un 89,7% de aporte fiscal y 10,3% cargo Caja.

Cuadro Nº 15		
Fuentes de financiamiento		
(enero 2000)		
	\$	
Aporte fiscal	25.287.456.020	89,7%
Aporte Caja	2.913.615.531	10,3%
Menos diferencias retroactivas	399.767.898	
Total	27.801.303.653	100,0%

Gráfico N° 1



Por otra parte, si se observa la tendencia de crecimiento del aporte fiscal en los últimos 10 años se puede determinar que ha crecido a una tasa anual promedio de 5,73%, observándose una tasa de un 11% durante el año 96 respecto del año 95. Este crecimiento marca una tendencia de lo que podría esperarse para los próximos años, sobre todo si se mantienen las actuales condiciones de financiamiento y beneficios.

d) *Antecedentes financieros.*

Según información de balance el movimiento del sistema de pensiones durante el año 1999, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 16		
Informaciones de Estados Financieros		
Año 1999		
CARGO CAPREDENA M\$		
-Pensiones	23.678.065	
-Bonificaciones y aguinaldos	1.920	
-Bonos de reconocimiento	159.458	
Total CAPREDENA		23.839.443
CARGO FISCAL M\$:		
-Pensiones	287.394.367	
-Bonificaciones y aguinaldos	2.230.330	
-Bonos de reconocimiento	478.375	
Total cargo fiscal		290.103.072
Total pensiones M\$		313.942.515

Del cuadro anterior se reafirma la importancia del aporte fiscal en el financiamiento de las pensiones, el que durante el año 1999 alcanzó a 92,4%.

3.3. Administración.

3.3.1. Marco legal y reglamentario.

El marco legal y reglamentario del sistema previsional de las Fuerzas Armadas, está comprendido en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, N° 18.948 de 1990, y la Ley N° 18.967, modificatoria de la primera, además del DFL N° 1 de 1997, que contiene el estatuto del personal de las Fuerzas Armadas. Cabe además señalar que la Caja de Previsión de la defensa Nacional cuenta con una Ley orgánica que la reglamenta.

El artículo 61 de la citada Ley N° 18.948 establece que el régimen de seguridad social del personal de planta es autónomo. Además, debe ser armónico con la progresión de la carrera funcionaria, la que exige una renovación periódica de las diferentes promociones.

El mismo artículo 61 establece que el régimen debe ser administrado por una institución funcionalmente descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Defensa.

3.3.2. Funcionamiento.

El sistema de previsión de las Fuerzas Armadas, entonces, está organizado de la siguiente manera:

A cada rama le corresponden las siguientes funciones:

- Concesión de pensiones de retiro y montepío, a través de la Oficina de Pensiones de la respectiva Subsecretaría.
- Otorgamiento de la atención de salud al personal en servicio activo y a sus causantes de asignación familiar, por intermedio de sus respectivos Servicios de Sanidad.
- Concesión y pago de la asignación y gastos de funerales del personal fallecido en un acto determinado de servicio.

A la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, le corresponde:

- Pagar las pensiones de retiro y montepío del personal sometido a su régimen.
- Administrar el régimen de salud de los pensionados.
- Pagar los beneficios de desahucio y gastos de funerales que correspondan a sus imponentes.
- Conceder y pagar los beneficios facultativos consistentes en préstamos de auxilio, habitacionales, para sedes sociales y las prestaciones de asistencia social que consulta su norma orgánica.

El sistema descrito anteriormente, se aplica además de las personas ya señaladas, al personal de las plantas de las subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación; al personal de reserva llamado a servicio activo, en tanto mantenga la calidad de tal, y a los alumnos de las escuelas, en tanto mantengan la calidad de tales.

El personal acogido al régimen, en actividad o retiro, debe contribuir a los fondos comunes de beneficios con sus imposiciones, cotizaciones, y aportes que señale la Ley.

Por su parte, el Fisco debe efectuar anualmente un aporte suficiente para cubrir el pago de los beneficios, el que se consulta en el Presupuesto de la Nación, y se paga por duodécimos anticipados. Sin perjuicio de lo anterior, y como ya se señalara, el fisco debe concurrir al pago de las pensiones iniciales que se otorguen en un porcentaje no inferior al 75% de ellas, y a la totalidad del aumento o reajuste que de ellas se disponga.

Según se desprende del artículo 66 de la Ley N° 18.948, las pensiones de retiro y de montepío, los desahucios y demás beneficios que se contemplen, se consideran fijados en forma definitiva e irrevocable por la resolución que las concede, salvo error manifiesto reparable de oficio por la propia Subsecretaría, o a petición de los interesados dentro del plazo de dos años contados desde la fecha de la concesión.

3.4. Situaciones especiales.

La existencia de regímenes previsionales diferentes en la población civil y en las Fuerzas Armadas origina que se deba definir un mecanismo que permita reconocer la situación previsional anterior al producirse traspasos entre trabajadores de ambos regímenes.

La continuidad de la previsión entre entidades con sistemas financieros de reparto (FFAA), conceptualmente opera reconociendo el tiempo cotizado en un régimen y concurriendo al financiamiento de la pensión en los avos correspondientes al tiempo reconocido.

Ahora bien, tratándose del sistema de pensiones creado por el D.L. N°3.500, de 1980, basado en la capitalización individual de las cotizaciones, el reconocimiento de tiempo debe expresarse en traspaso de montos acumulados.

Las diferentes situaciones son señaladas a continuación:

3.4.1. Personal que se retira sin derecho a pensión de retiro.

El personal imponente de la Caja de la Defensa Nacional que se retire de su respectiva Institución, Servicio, Organismo o Empresa, sin derecho a pensión de retiro, y se incorpore al Sistema Previsional creado por el D.L. N°3.500, de 1980, tiene derecho a bono de reconocimiento, para lo cual debe registrar a lo menos doce cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión en los cinco años anteriores a su cesación de servicio.

Sistema de cálculo.

El monto del bono de reconocimiento se determina de la siguiente manera:

- a) Se calcula el 80% del total de las doce últimas remuneraciones que sirvan de base para las cotizaciones de los meses anteriores a la fecha en que se haga efectivo el retiro, actualizadas a esa data en conformidad a lo dispuesto en el artículo 64 del decreto Ley N°3.500, de 1980;
- b) El resultado anterior se multiplica por un cuociente que resulte de dividir por 35 el número de años y fracción de años de cotizaciones efectuadas en las instituciones del régimen antiguo, sin considerar para este efecto el tiempo de cotizaciones ya computado para el otorgamiento de pensiones;
- c) El resultado de la operación anterior se multiplica por 10,35 si el afiliado es hombre y por 11,36 si es mujer.
- d) La cantidad resultante se reajusta de acuerdo a la variación que experimente el I.P.C. entre el último día del mes anterior al de la fecha en que se haga efectivo el retiro y el último día del mes anterior a la fecha en que el afiliado se incorpore al referido sistema de pensiones, y
- e) Son aplicables a este bono de reconocimiento las normas contenidas en los artículos 9°, 11 y 12 transitorios del D.L. N°3.500, de 1980.

Financiamiento.

El bono de reconocimiento es emitido por el organismo previsional que corresponda y es de cargo fiscal en la misma proporción en que lo es la pensión inicial, es decir, 75% de cargo fiscal y 25% de cargo institucional.

3.4.2. Personal que modifica su calidad jurídica de trabajador.

El personal que habiendo estado afiliado a una AFP, adquiere alguna de las calidades que se definen en el artículo 1° de la Ley N° 18.458, pasa a ser imponente de CAPREDENA y la AFP debe remitir a la institución de previsión que corresponda, los fondos acumulados en la respectiva cuenta individual.

Este personal puede reconocer el tiempo servido como afiliado a una AFP siempre que los servicios se hubieran prestado en alguna de las calidades a que se refieren los artículos 179 del D.F.L. N°1 de la Subsecretaría de Guerra, y 85 del D.F.L. N°2 del Ministerio del Interior, ambos de 1968, según el caso.

El Personal de Reserva llamado al servicio activo puede conservar su afiliación a una AFP durante todo el tiempo que dure su llamado. Serán de su cargo las cotizaciones establecidas en el D.L. N°3.500, y no quedará afecto, durante ese lapso, a las cotizaciones previsionales de CAPREDENA. Por su parte, si este personal optare por afiliarse a aquella institución previsional, le es aplicable lo señalado en los párrafos anteriores.

3.4.3. Personal que ingresa a dependencias del Ministerio de Defensa y queda afecto a D.L.N°3.500.

Este personal debe efectuar las cotizaciones destinados al financiamiento de las prestaciones de salud que contempla el D.L.N° 3.500, de 1980.

Las imposiciones para salud de las personas que no suscriban contrato con una Institución de Salud Previsional, deben efectuarse en el Instituto de Normalización Previsional.

En caso que este personal se accidentare en acto determinado del servicio o contrajere una enfermedad profesional, le son aplicables las disposiciones contenidas en el DFL N°1, de la Subsecretaría de Guerra, en el DFL N°2, del Ministerio del Interior, ambos de 1968, o en el DFL N°1, de la Subsecretaría de Investigaciones, según corresponda.

Si a consecuencia del accidente o enfermedad profesional, el personal tiene derecho a pensión, el monto se determina conforme a las disposiciones de dichos estatutos y, su pago, de cargo fiscal, lo realiza la Tesorería General de la República. Estas pensiones están afectas a las cotizaciones dispuestas en los artículos 17 y 85 del D.L.N° 3.500.

Al cumplir la edad para pensionarse por vejez, estas pensiones se extinguen y el afiliado pasa a gozar de su pensión de vejez de acuerdo con lo dispuesto en el citado decreto.

Si el personal fallece por accidente en acto determinado del servicio o enfermedad profesional, causa pensión de montepío e indemnización en los términos dispuestos en los estatutos antes mencionados, la que es de cargo fiscal y pagada por la Tesorería General de la República.

De igual manera, si el personal falleciere estando pensionado por accidente o enfermedad profesional, causará pensión de montepío en los términos indicados en el párrafo anterior.

En los casos citados en los dos párrafos anteriores, los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual del afiliado, incrementarán la masa de bienes del difunto y estarán exentos del impuesto a la herencia en la parte que no exceda de 4.000 Unidades de Fomento.

Por su parte, la pensión de montepío queda afecta a la cotización establecida en el artículo 85 del D.L.N°3.500, de 1980.

3.4.4. Pensionados de CAPREDENA que reingresan al Servicio.

Estos pensionados en caso de volver al servicio en alguna de las instituciones vinculadas a CAPREDENA continuarán afectos a dichos organismos de previsión.

3.4.5. Situaciones Transitorias.

El personal nuevo que esté afecto al artículo primero transitorio del D.L.N° 3.500 o que haya optado por permanecer afecto al antiguo sistema previsional, quedará afecto al régimen previsional de su última afiliación.

3.5. Análisis comparativo del régimen previsional de las FFAA con el DL 3.500.

Como se señaló en el Capítulo II, la reforma previsional al sistema de pensiones en Chile, estableció un enfoque moderno en materia de administración, prestaciones y financiamiento que permite definir un sistema dirigido a cubrir contingencias de la seguridad social bajo un esquema de administración privada que se ha constituido en un modelo para diversos regímenes y países.

En este contexto, se presenta a continuación un análisis de los aspectos más relevantes en materia de administración, beneficios y financiamiento que permiten comparar la situación vigente en el sistema regido por el DL 3500 y el vigente en las FFAA.

3.5.1. Area Administración.

En el desarrollo de su actividad, las instituciones que participan en la administración del sistema de pensiones del DL 3.500 deben cumplir con tareas tendientes al correcto desempeño de su gestión.

Las actividades más relevantes en este sentido, son las siguientes:

- *Función Operativa:*

Es aquella que se relaciona con la afiliación de los trabajadores, la adecuada información de lo que ocurre con los fondos de los mismos, la cobranza de las cotizaciones a los empleadores, entre otras.

El manejo de esta área resulta fundamental por cuanto del ordenamiento de toda esta información para su correcto uso van a depender los buenos resultados de la administradora, ya que se minimizan los costos por cada afiliado.

Entre las funciones específicas más importantes de esta función se cuentan:

a) Llevar a cabo el proceso de incorporación al sistema, función que incluye la contratación misma, y la mantención de la adecuada información acerca de la identidad de los afiliados.

b) Procesar adecuadamente la información derivada de la recaudación de los aportes que realizan los afiliados. En el mundo civil, la responsabilidad de hacer el pago de las cotizaciones previsionales es del empleador, situación que no varía en el ámbito militar.

c) A partir de la información de la recaudación de las cotizaciones, se deben hacer los abonos correspondientes a las cuentas de cada trabajador, y los respectivos descuentos correspondientes fundamentalmente a la cotización adicional, la que se egresa de la cuenta como comisión.

d) Una vez abonados los montos en las cuentas de los trabajadores, éstas se deben llevar actualizadamente, imputando los abonos mensualmente, y reflejando oportunamente las ganancias obtenidas por el manejo de los fondos.

e) Calcular el monto de las pensiones en el caso que el pensionado elija la modalidad de retiro programado, y procesar su pago.

Respecto de la función operativa en el sistema de previsión de la Defensa Nacional, se puede decir que no es un sistema orientado a otorgar servicios e información a sus afiliados. Por otra parte, sólo se requiere llevar un registro de las cotizaciones que ingresan mensualmente, puesto que el cálculo del monto de la pensión depende exclusivamente de la última remuneración y de los años de permanencia.

- *Función financiera:*

Esta función debe manejar una voluminosa y compleja cartera de inversiones, tratando de maximizar la rentabilidad y reducir los riesgos. Para lograr estos resultados existen procesos diarios que determinan el valor de la cuota para los afiliados, y la rentabilidad del fondo de pensiones.

En cuanto al sistema de previsión de la Defensa Nacional, la inversión del fondo está muy restringida al no existir reservas y sólo colocar disponibilidades de corto plazo.

En la medida que exista acumulación de reservas será necesario incorporar criterios de diversificación de inversiones tendientes a mantener un adecuado nivel de riesgo y la obtención de máxima rentabilidad.

- *Función administrativa:*

Esta función tiene por objeto en una administradora de fondos de pensiones, como en cualquier empresa, el contar con procedimientos contables adecuados, un departamento de personal bien estructurado, un control eficiente sobre los activos fijos, un buen sistema de control sobre clientes y proveedores, y por sobre todo, un control presupuestario. A esta gama de actividades debe sumarse el adecuado uso de un sistema informático acorde con las necesidades de la administradora como empresa y del fondo que administra.

En cuanto a la administración del sistema de previsión de las Fuerzas Armadas, se estima que al igual que lo que ocurre en el sector privado, la institución encargada de la administración del sistema, debe estar en permanente actualización de sus procedimientos, en la búsqueda de la mayor eficiencia en la gestión.

- *Función de información de gestión.*

Toda empresa, y por lo mismo toda administradora de fondos de pensiones, debe contar con una información de apoyo a su gestión, como los indicadores financieros de la administradora en comparación con la competencia, balances parciales de operación, indicadores de inversión y rentabilidad y estadísticas.

En el sistema de previsión de las Fuerzas Armadas al igual que en la empresa privada el adecuado y oportuno uso de esta información puede resultar fundamental en el desarrollo de la gestión.

3.5.2. Area Prestaciones.

Los regímenes previsionales en su concepción moderna se basan en la existencia de determinados riesgos o contingencias que deben ser cubierto por prestaciones cuya cuantía se define acorde con la contingencia que se quiera cubrir.

Así, por ejemplo el sistema de pensiones reconoce la vejez, la invalidez y la muerte como contingencias ante las cuales debe existir un sistema que procure al afectado o su grupo familiar un ingreso en reemplazo del que deja de percibir por la ocurrencia del siniestro.

Con este enfoque se presenta a continuación un esquema de los beneficios, beneficiarios y cuantía de la pensión que rige para el personal civil actualmente vigente en Chile, cuyas bases se han expresado en detalle en el Capítulo II.

Cuadro N° 17			
Características de los beneficios definidos en el DL N° 3.500			
Prestaciones y requisitos	Riesgo cubierto	Beneficiarios	% pensión de referencia¹³
Pensión de vejez: 60 años de edad, mujeres 65 años de edad, hombres Pensión de vejez anticipada: Pensión mayor o igual al 50% del promedio actualizado de las remuneraciones de los últimos 10 años y Mayor o igual al 110% de la pensión mínima	Vejez	Afiliado	100
Pensiones de invalidez: para los afiliados que sufren una pérdida de capacidad de trabajo mayor o igual al 50%.	Invalidez	Afiliado	100
Pensiones de sobrevivencia: para los beneficiarios que sobreviven al afiliado	Fallecimiento del afiliado activo o pensionado	La cónyuge sobreviviente El cónyuge inválido total o parcial Madre de hijos no matrimoniales Padres Hijos solteros, legítimos, no matrimoniales o adoptivos, inválidos y no inválidos hasta 18 o 24 años de edad si están estudiando	60-50 60- 36 36-30 50 15-11
Herencia: cuando no existen beneficiarios	Fallecimiento del causante	Herederos	-----
Cuota mortuoria: asociado al gasto del funeral	Gastos funerarios	Cónyuge, hijos padres o quien haya incurrido en el gasto	Hasta 15 UF ¹⁴
Excedentes de libre disposición: la diferencia entre el capital necesario para financiar una pensión de al menos el 70% del promedio de remuneraciones de los últimos 10 años y mayor o igual al 120% de la pensión mínima.		Afiliado	Diferencial
Garantía estatal de pensión mínima: para quienes no pueden financiar un monto mínimo	Insuficiencia para acceder a la prestación básica	Afiliado y sus beneficiarios	Monto Fijo

¹³ Pensión de referencia: equivale al 70% del ingreso base, el que se calcula como el promedio de la remuneración de los últimos 10 años.

¹⁴ No se expresan como porcentajes de la pensión de referencia.

Según se observa en este régimen existen diferencias con el imperante para las FFAA, cuyo detalle se ha descrito en los puntos 3.1, 3.2, y 3.3. de este capítulo. Estas diferencias pueden ser analizadas en función de:

- **Riesgo cubierto:** en el régimen de la población civil sólo se contempla la vejez, la invalidez y la muerte como causal de cobertura, mientras que el sistema de la población militar se incluye la antigüedad y el retiro, por cuanto se accede a pensión en combinación de ambas, factores que no responden a contingencias de la seguridad social sino más bien a necesidades laborales.

Asimismo, el régimen de las Fuerzas Armadas incluye en su ámbito de protección a los accidentes provenientes del desarrollo de la actividad laboral, riesgo que en el caso de la población civil se encuentra amparado en una legislación distinta y por entidades de distinta naturaleza a las AFP, como son las Mutualidades de Empleadores.

- **Tipo de beneficiario:** el sistema previsional del DL 3500 reconoce como beneficiarios a la cónyuge, hijos y padres, mientras que el régimen de las FFAA considera además a las hijas y hermanas solteras. Según se observa en este último caso se amplía el rango de cobertura a personas que no dependen necesariamente económicamente del causante, incorporando al sistema de seguridad social a personas respecto de las cuales se considera pueden tener una cobertura en forma directa, sobre todo si se considera el permanente crecimiento de la participación de la mujer en el mercado laboral.
- **Cuantía de la prestación:** el régimen del DL 3500 considera que una pensión para el causante queda determinada por la capacidad individual de acumular recursos. Por su parte, se establece que los beneficiarios gozan de pensiones en porcentajes que varían desde 60% para la cónyuge a un 15% para los hijos. Si se compara esta situación con el régimen de las FFAA se observa que en general las pensiones se han determinado considerando un 100% de la remuneración en el caso del causante y del mismo porcentaje para los beneficiarios. Se estima que dado que las contingencias que se cubren son de similar naturaleza debiera existir un símil respecto de la cuantía de la prestación y toda aquella que se estime de carácter superior debiera instaurarse por vía laboral.
- **Otros:** el sistema del DL 3500 no considera prestaciones de carácter laboral tales como el desahucio vigente para las FFAA, pero incorpora el concepto de excedente de libre disposición que permite al afiliado disponer de recursos líquidos cuya cuantía queda definida sobre la base de la capacidad de generar recursos por sobre el mínimo considerado suficiente para financiar pensión acorde con la contingencia que la origina.

3.5.3. Area financiamiento.

El régimen de pensiones del DL 3500 de 1980 se basa en la acumulación de las cotizaciones en una cuenta individual, cuyo valor se acrecienta por la rentabilidad de las inversiones. Esta cuenta se utiliza para financiar las pensiones de vejez, la cual en el caso de tratarse de pensiones de invalidez es complementada con el seguro de invalidez y sobrevivencia contratado para dicho efecto.

A su vez, el Estado concurre a financiar aquella parte que es insuficiente para alcanzar una pensión mínima que subsidia sólo aquellos afiliados de menores ingresos.

Por su parte, el régimen de las FFAA se basa en el financiamiento de cargo de los afiliados activos y pasivos y de un aporte fiscal, situación que sumada a la existencia de beneficios generosos en relación a los aportes redundante en un creciente aporte fiscal, el que se señalara alcanza a un 83% del gasto en pensiones (enero 2000).

3.6. Análisis comparativo régimen de salud.

Como se señalara el personal de las Fuerzas Armadas cuenta con cuatro opciones para cubrir sus necesidades de salud asociadas a la posibilidad de incorporarse a FONASA, Isapre, CAPREDENA o institucional. Estas opciones configuran un esquema de característica similar a la que rige al mundo civil, más aún ofrece dos alternativas adicionales como son CAPREDENA y la Institucional.

En materia de financiamiento se observa una similitud de tasa de cotización lo que permite al personal de las Fuerzas Armadas acceder libremente y en igualdad de condiciones a las diversas opciones de cobertura de salud del sector civil.

Dado que el personal de las Fuerzas Armadas tiene libertad para optar al sistema de salud del personal civil, las diferencias no radican en los beneficios a los que acceden ni en las coberturas consideradas, sino que ella reside en la magnitud del subsidio fiscal dirigido al financiamiento de CAPREDENA y del régimen institucional. En consecuencia en la medida que este subsidio se otorgue bajo condiciones similares a las prevalecientes en FONASA, se estaría en una situación de indiferencia entre el régimen civil y militar.

3.7. Análisis comparativo régimen de accidentes del trabajo.

El personal de las Fuerzas Armadas que sufra un accidente en acto de servicio tendrá derecho a recibir de la institución de previsión una prestación que dependerá de las consecuencias que haya dejado en la persona dicho accidente. Cabe señalar que en este sistema, quien determina si la inutilidad se ha producido como consecuencia de un acto de servicio o no es la propia institución, y la Caja es sólo el ente encargado de entregar dicha prestación.

La muerte, las lesiones causadas en actos determinados del servicio, las enfermedades contraídas a consecuencia de éste, y las enfermedades invalidantes de carácter permanente, dan derecho a pensión de retiro o de montepío, abono de años de servicio a los afectados o a sus asignatarios, según corresponda. El Comandante en Jefe determina el grado de inutilidad o irrecuperabilidad, y la capacidad del afectado para continuar o no

en el servicio. En caso de muerte, deberá declarar que la muerte ocurrió en acto de servicio.

Se considera accidente en acto de servicio aquel que sufre el personal a causa o con ocasión del servicio y que le produce inutilidad temporal, permanente o la muerte. Asimismo, son también accidentes en acto de servicio aquellos que sufre el personal cuando se dirige al lugar donde debe desempeñar sus funciones, y el que le ocurre en el trayecto de regreso entre el lugar donde cumple sus funciones, y el de su morada.

Si el accidente ocurre a bordo de una nave o aeronave militares, se considera siempre como ocurrido en acto de servicio. Lo mismo se considera para el personal que sufre el accidente estando de guarnición en las bases antárticas o en comisión de servicio en el extranjero.

Se considera enfermedad profesional la causada, de manera directa, por el ejercicio de la profesión o el trabajo que realiza el personal y que le produce la incapacidad para continuar en el servicio o la muerte.

Enfermedad invalidante de carácter permanente es aquella que inutiliza a los afectados para continuar desempeñándose en el servicio y que le significa la pérdida de la capacidad de trabajo. Debe determinarse por la Comisión de Sanidad de la institución.

Por su parte, el régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales vigente para el mundo civil, se rige por la Ley N° 16.744, y la administración del seguro está a cargo del Servicio Nacional de Salud y de las Mutualidades de Empleadores, y su ámbito de cobertura se centra básicamente en aquellos que tengan la calidad de dependientes.

El seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se financia, en virtud de ser un sistema fundamentado en la previsión, por aportes de cargo del empleador, que consisten en una cotización básica equivalente al 0,95% de la remuneración imponible del trabajador, una cotización diferenciada en función de la actividad y riesgo de la empresa, la que se determina por el Presidente de la República, y que no puede exceder del 3,4% de la remuneración imponible.

Además de estas cotizaciones, de cargo del empleador, el sistema se financia con el producto de las multas que los organismos controladores están facultadas para aplicar, con las utilidades o rentas que provengan de las inversiones que se hagan del fondo de reserva, y con las cantidades que deriven del derecho a repetir que establece la Ley.

En cuanto a las prestaciones que reciben los beneficiarios del sistema, no se clasifica aquí de acuerdo a las inutilidades que se producen en el sistema de CAPREDENA. El régimen establece que para recibir las prestaciones, se debe haber sufrido una incapacidad temporal, invalidez parcial, invalidez total, gran invalidez o la muerte, todas producidas por un accidente del trabajo y no por uno común.

Las prestaciones médicas que debe otorgar el sistema son las mismas que debe ofrecer cualquier régimen de salud previsional, más los gastos de traslado que sean necesarios para el otorgamiento de las prestaciones.

En cuanto a las prestaciones por incapacidad temporal, dará derecho al pago de un subsidio durante toda la duración del tratamiento, desde el día en que ocurra el accidente

o se compruebe la enfermedad, hasta la curación del trabajador o hasta la declaración de invalidez.

En cuanto a las prestaciones por invalidez, se considera inválido parcial a quien haya sufrido una disminución de su capacidad de ganancia, presumiblemente permanente, igual o superior a 15% e inferior a un 70%. Se considera inválido total a quien presente una disminución de su capacidad de ganancia superior al 70%.

Si la invalidez es inferior a un 40% la prestación consiste en una indemnización global cuyo monto no puede exceder de 15 veces el sueldo base que tenía el trabajador en actividad.

Si por el contrario la invalidez es superior al 40% y hasta el 70%, la prestación consiste en una pensión mensual, cuyo monto es equivalente al 35% de su sueldo base.

En el caso del inválido total, es decir, cuya invalidez es superior al 70%, la prestación consiste en una pensión mensual equivalente al 70% de su sueldo base.

Existe otra clasificación para los accidentados del trabajo, cual es la Gran Invalidez, asimilable en cuanto a las consecuencias que provoca en la persona, a la inutilidad de tercera clase, y que es aquella que se determina cuando la persona requiere del auxilio de otras para realizar los actos elementales de la vida. Mientras la persona permanezca en este estado, su pensión tendrá un suplemento de 30% de su sueldo base.

Una marcada diferencia con lo que ocurre en el sistema centralizado de las Fuerzas Armadas, en que las prestaciones en caso de muerte las entrega la misma institución de previsión, radica en que en el mundo civil, la pensión de sobrevivencia es de cargo de la institución que corresponda como consecuencia del origen del evento que provoca la muerte. Así, si el causante es un pensionado del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, corresponderá a éstas el pago de la pensión, y si se trata de una muerte ocurrida como consecuencia de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional, corresponderá dicho pago a las mutualidades de empleadores.

En este caso, si fallece un afiliado al régimen o un inválido pensionado, su cónyuge, sus hijos, la madre de sus hijos no matrimoniales, y los ascendientes o descendientes que le causaban asignación familiar, aunque no recibieran el beneficio, tienen derecho a la pensión de supervivencia.

Respecto de los afiliados a las mutualidades, la responsabilidad de establecer, evaluar y reevaluar la invalidez, cuando se trata de incapacidades derivadas de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, recae en estas mismas instituciones.

En caso de existir discrepancias con lo resuelto por la mutualidad, se deberá recurrir a la "Comisión Médica de Reclamos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales".

Esta comisión es una entidad autónoma, que se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social

De las resoluciones de la comisión médica se podrá apelar ante la Superintendencia de Seguridad Social.

3.8. Conclusiones.

De lo anteriormente expuesto se pueden efectuar las siguientes conclusiones:

- Los requisitos exigidos para obtener pensiones de retiro del sistema previsional que administra CAPREDENA contienen una mezcla de beneficios laborales con estados de necesidad propios de la seguridad social. En efecto, el hecho de tener beneficios asociados a años de servicio no necesariamente está asociado a una contingencia de la seguridad social, sino que corresponde a una política indemnizatoria propia del sistema de remuneraciones.
- El monto de los beneficios está asociado a la última remuneración imponible más algunos conceptos de carácter no imponible, con un claro sentido de incorporar a la pensión elementos compensatorios que permitan mantener el nivel remuneracional del activo en su calidad de pasivo, situación que obedece a criterios propios de un sistema de protección patronal.
- El sistema contempla beneficiarios que en cualquier legislación moderna de seguridad social han sido superados, tal es el caso, de las hijas solteras que en sus orígenes se incorporaron puesto que, entre otros motivos, no tenían una participación en el mercado laboral y no podían generar su sustento.
- El desahucio es una prestación de carácter retornable aunque no en su totalidad, puesto que el trabajador que cesa en sus funciones, debe continuar cotizando hasta los 35 años de afiliación a CAPREDENA, con lo que en la práctica se transforma en un crédito subsidiado, cuya magnitud depende de los años de permanencia en actividad. Asimismo, este beneficio es propio de la legislación laboral y no de un sistema de seguridad social.
- En la actualidad CAPREDENA administra regímenes de pensiones, salud y otros, situación que no se compatibiliza con los enfoques modernos sobre administración de la seguridad social, donde se separan los entes administradores por grandes grupos de beneficios: pensiones, salud y otros.
- La existencia de bajos períodos de cotización para obtener un beneficio incide en el otorgamiento de pensiones desfinanciadas, exigiendo, en consecuencia, un alto aporte estatal para cubrirlo.
- La modernización del país y la profesionalización de las Fuerzas Armadas exigen una coherencia en los regímenes de seguridad social que cubren a la población civil y a las Fuerzas Armadas, facilitando con ello, la libre transferencia de recursos humanos entre ambos sectores, situación que hoy se dificulta por la diferencia significativa entre los dos sistemas previsionales.
- Los requisitos, causantes y montos de las pensiones asociados al régimen de las Fuerzas Armadas son más generosos que los establecidos en el DL 3.500, situación que se produce debido a la inclusión de beneficios de carácter laboral en este régimen, que superan el estado de necesidad producido por la contingencia.

- Adicionalmente, beneficios como el desahucio y el mayor valor de pensión respecto del DL 3500, apuntan, entre otros motivos, a proteger al trabajador de la situación de desempleo que se le presenta, aspecto que si bien está dentro de las contingencias que debe cubrir un sistema de seguridad social, corresponde a un elemento adicional que debe incluir, además de un salario mientras dure el desempleo, un proceso de capacitación o re-educación para la actividad civil.
- El sistema de CAPREDENA es de carácter monopólico no existiendo para sus afiliados la libertad de elección respecto del organismo previsional que mejor satisfaga sus necesidades ni del derecho de propiedad de sus ahorros previsionales, establecidos en el DL 3.500
- El sistema previsional de CAPREDENA no incorpora el concepto de seguros para contingencias de invalidez y muerte de los afiliados. En este sentido podría incorporarse el seguro de invalidez y sobrevivencia, al estilo del DL 3500, de manera tal que permita producir una distribución del riesgo asociado a este tipo de evento.
- En lo que respecta al sistema de salud, el sistema aplicable a las Fuerzas Armadas contempla las opciones que tiene el sistema civil, tales como FONASA e Isapre, agregándose dos adicionales, como son, la institucional y CAPREDENA. En este sentido se considera que en la medida que exista equidad entre los aportes del fisco a FONASA y al sector salud de las Fuerzas Armadas, habrá homogeneidad entre ambos sistemas.
- En materia de accidentes del trabajo, los beneficios asociados a la inutilidad que entrega el sistema previsional de las Fuerzas Armadas, están contemplados en este marco. En este sentido, sería recomendable analizar la factibilidad de segregar este sistema del resto y asociarle el concepto de seguros o el de Mutualidades de Accidentes del Trabajo.
- Los otros beneficios que administra CAPREDENA constituyen un conjunto de prestaciones complementarias dirigidas a mejorar el bienestar de sus beneficiarios, aspecto que redundaría en asumir una diversidad de funciones para su administración. En este sentido, es necesario mencionar la existencia de las Cajas de Compensación que son entidades sin fines de lucro que dirigen su accionar al bienestar del trabajador y su grupo familiar y que, actualmente, cuentan con diversos esquemas de beneficios, prestaciones complementarias entre otros, que permiten aprovechar su capacidad instalada, con la consiguiente economía en costos, para administrar diversos regímenes de prestaciones.

Capítulo IV: Evaluación actuarial.

Previo a la presentación de los resultados de la evaluación actuarial, se comentan las alternativas de financiamiento existentes y su relación con el sistema vigente de las Fuerzas Armadas.

4.1. Sistemas de financiamiento para programas de pensiones¹⁵

Se distinguen básicamente dos formas de financiamiento para los sistemas de pensiones: financiamiento sobre la marcha o de reparto y el sistema de capitalización o de acumulación de reservas financieras.

4.1.1. Sistema de financiamiento sobre la marcha.

Bajo este esquema las pensiones se financian con los ingresos del sistema generados en el mismo período.

El sistema de financiamiento sobre la marcha se puede representar como sigue:

$$(\text{egresos}) np xpp xsb = (\text{ingresos}) na x tc x si - ca + ag$$

donde:

np = número de pensionados (vejez, invalidez, sobrevivencia)

pp = monto de la pensión media (% sb)

sb = sueldo base medio para el cálculo de la pensión (puede ser igual al último sueldo imponible o a un promedio de los históricos)

na = número de asegurados cotizantes

tc = tasa de cotizaciones

si = sueldo medio imponible de trabajadores (cotizantes)

ca = costo de administración

ag = aporte de gobierno

Un sistema de financiamiento sobre la marcha “puro” equilibra período a período los egresos con los ingresos por concepto de cotizaciones recaudadas. En la práctica, sin embargo, se producen ciertas diferencias, ya que dentro de los ingresos se registran aportes extraordinarios del Estado, entradas productos de la rentabilidad de reservas financieras o retornos por venta de activos que el sistema haya acumulado.

¹⁵ Fuente: Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de Seguridad Social. CIEDESS, 1993.

La expresión anterior también puede escribir como:

$$pp = (na/np) \times tc \times (si/sb) + ag/(np \times sb) - ca/(np \times sb)$$

Esta fórmula permite analizar qué sucede con el monto de las pensiones cuando cambia la condición de equilibrio financiero de un sistema de reparto. Así, la pensión baja cuando:

- disminuye la proporción de cotizantes a pensionados (na/np)
- aumenta el sueldo base o disminuyen los sueldos imposables (si/sb)
- suben los costos de administración (ca)
- disminuye el aporte estatal (ag)
- baja la tasa de cotización (tc)

Por ejemplo, al aumentar las expectativas de vida y caer la tasa de natalidad, el número de trabajadores que solicitan pensión sube en relación a los que se incorporan a la fuerza de trabajo; luego, cada vez habrá menos contribuyentes respecto al número de pensionados y, por tanto, caerá el monto de las pensiones a menos que se ajuste el valor de otras variables.

Una posible respuesta a este fenómeno sería aumentar la cobertura, con lo que se eleva la relación trabajadores/pensionados y se mejora la pensión.

Esta solución, aunque posible, no tiene efectos permanentes en el tiempo, ya que el aumento de la cobertura implica adquirir compromisos futuros de pago de beneficios.

Por consiguientes, el stock de deuda del sistema crece en el tiempo.

Otra alternativa sería aumentar las tasas de cotización, pero ésta tampoco es una solución permanente porque existe algún nivel máximo de tasas a partir del cual aumentos adicionales disminuirían la recaudación total en vez de aumentarla. Existe además en este caso un problema de eficiencia y eventuales impactos negativos sobre el mercado del trabajo.

Otra forma de enfrentar el problema demográfico mencionado es disminuyendo la relación sueldo imposable a sueldo base. Este mecanismo se ha usado frecuentemente manipulando la fórmula para calcular el sueldo base, el que considera - por lo general - un período de tres a cinco años de remuneraciones nominales.

Al evaluarse las formas de financiamiento de un sistema de pensiones debe también estudiarse cómo ellas responden a los ciclos económicos. El sistema de financiamiento sobre la marcha es procíclico, esto es, caen sus ingresos en épocas de recesión –disminución del empleo, baja en salarios reales- y se mejora su situación financiera en épocas económicas buenas. Esto obliga a solicitar ayuda especial al Estado durante períodos

económicos malos, aunque los ingresos del Estado también son procíclicos.

4.1.2. Sistema de financiamiento basado en la capitalización.

Existen modalidades de capitalización individual o colectiva. Cuando la acumulación de los recursos se hace en cuentas personales, se establecen derechos individuales sobre las cotizaciones. Bajo la modalidad de capitalización colectiva en cambio, se acumulan los fondos en un pozo común.

En adelante, las referencias serán sólo al sistema de capitalización individual.

En este caso y suponiendo que las contribuciones son definidas, el financiamiento de una pensión se puede expresar como sigue:

$$P = S (\sum_{t=1}^n s_i \times t_c) \times (1 + i)^{-n/e}$$

donde:

P = monto de la pensión

S = sumatoria

s_i = sueldos imponibles

t_c = tasa de cotización

e = expectativa de vida

i = tasa de retorno del capital

n = número de períodos de cotizaciones

Como se observa, la suma de las contribuciones capitalizadas dividido por la expectativa de vida del trabajador genera la pensión que se paga en cada período. La esencia de un sistema de capitalización es, entonces, que la pensión se financia con lo acumulado en un fondo y no con las contribuciones que siguen pagando los trabajadores activos.

Se aprecia en la fórmula que frente a una variación demográfica este sistema no se ve afectados directamente, ya que un cambio en la relación activo/pasivo no afecta a los ingresos en forma directa. Sí existen, sin embargo, efectos indirectos pues los cambios demográficos inciden en los salarios reales y en las tasas de retorno.

Por su parte, aumentos del salario base o de las tasas de cotización tampoco afectan el equilibrio financiero de este sistema.

Además la pensión no depende de lo que se recaude en un determinado período sino de lo que sucede en 30 ó 40 años en que trabajador pagó contribuciones.

Por otra parte, ¿qué sucede si la tasa de crecimiento en el precio de los activos financiero es menor que la inflación?. En este caso el monto de las pensiones será relativamente bajo en relación con los salarios, en la medida que éstos se encuentren indexados. Sin embargo, al menos en el caso de Chile los activos financieros están indexados por la inflación.

4.1.3. Algunas consideraciones sobre ambas alternativas de financiamiento de sistemas de pensiones.

El sistema de capitalización va a ser más eficiente que el de financiamiento sobre la marcha siempre que su tasa de retorno sea mayor que la tasa de crecimiento de los salarios reales y de la relación activo/pasivo. Esto significa que a iguales tasas de cotización en ambos sistemas se pagarían mejores pensiones, dependiendo de la relación que exista entre las tasas señaladas. Desde esta perspectiva, la selección de la forma de financiamiento es un problema empírico y no “ideológico”.

En las economías latinoamericanas, la tasa de retorno de los activos financieros en el largo plazo debe ser mayor que el crecimiento de los salarios y la relación activo/pasivo, de modo que el sistema de capitalización podría ser más ventajoso.

4.1.4. Análisis específico para el régimen de las FFAA.

Sobre la base de los antecedentes expuestos se pueden efectuar los siguientes comentarios respecto del régimen de las FFAA:

- El régimen se puede clasificar dentro de los denominados de reparto, esto es los beneficios se pagan con las cotizaciones de los activos. Es necesario señalar que en este sistema existe una cotización de cargo de los pasivos, lo que produce una diferencia especial de un régimen de reparto propiamente tal. En términos de la expresión algebraica señalada en el punto 3.1.1. queda lo siguiente:

$$pp = (na/np) * tc * (si/sb*(1-tc)) - (ca/(np*sb*(1-tc)) + ag/(np*sb(1-tc)))$$

de donde se deduce que no existe una diferencia fundamental en las conclusiones.

- En el caso del régimen actual se observa una relación activo/pasivo 0,56. Esta relación significa que no existe suficiente número de activos para financiar a los pasivos. No obstante el aporte por cotizaciones de los pasivos puesto que ello significa en la práctica reducir al 94% de las pensiones.
- El monto de las pensiones corresponde al 100% de la última remuneración lo que significa que la tasa de cotización se torna como variable restrictiva para el financiamiento de las pensiones.

Cabe señalar a su vez, que al tratarse de un sistema de capitalización individual, para obtener una pensión equivalente al 75% de la remuneración se requiere de una cotización de al menos 40 o 45 años si se considera una tasa de rendimiento de las mismas de un 5%.

4.2. Evaluación actuarial y financiera (Diagnóstico y proyecciones).

Con el objeto de medir el impacto financiero que significa la mantención de la situación actual respecto de las cotizaciones que se perciben y los beneficios que se pagan, se ha efectuado una proyección del monto de pensiones y desahucio para 60 años. Asimismo, se ha evaluado la situación considerando que la cotización se destina a una cuenta de capitalización y que la Caja (fisco) debe hacerse cargo de pagar sólo el diferencial de beneficios, es decir, aquello no acumulado en la cuenta.

Lo anterior se ha analizado con el fin de ejecutar un adecuado diagnóstico y no necesariamente representa la proposición de reforma que se detalla en la sección II.

4.2.1. Situación actual.

En este punto se presenta la evolución del pago de pensiones y de la cotización a CAPREDENA, como asimismo el pago de desahucio y de cotización por este concepto, con el objeto de determinar la magnitud del déficit que deberá ser asumido por el Fisco.

4.2.1.1. Pensiones.

En los puntos siguientes se presentan los supuestos utilizados, la metodología aplicada como asimismo los datos para obtener los resultados.

a) Supuestos

La evaluación de la situación actual, se ha elaborado sobre la base de los siguientes antecedentes:

- Cotizaciones:
 - 6% cotización de activos
 - 6% cotización de pasivos
 - Remuneraciones imponibles: acorde con cada grado
 - Dotación: número de personas distribuidas por grado
 - Retiros
 - Los retiros se han calculado sobre la base de mantener la dotación actual . Por lo tanto se pasa al grado siguiente de acuerdo a una tasa de retiro definida y los que superan la capacidad del grado son considerados retiros.
- Fallecimientos e inválidos
 - Fallecimientos de activos
 - Utilización de tablas de mortalidad asociada a la edad promedio (estimada sobre la base de la antigüedad) representativa para cada grado en análisis.
 - Fallecimientos de pasivos
 - Se consideró una tasa de fallecimiento de pasivos sobre la base de la información proporcionada por la parte contratante y la aplicación de tablas de mortalidad

- Fallecimientos de inválidos
Se consideró una tasa de fallecimiento sobre la base de la información contenidas en tablas de mortalidad de beneficiarios inválidos
- Fallecimientos de viudas
Se consideró una tasa de fallecimiento de viudas sobre la base de la información contenidas en tablas de mortalidad de beneficiarias
- Activos inválidos
Se consideró el valor de la tasa física de invalidez determinada para el sistema de AFP para calcular el número de personas que se invalidan por enfermedad común estando activas.
- Beneficiarios
Se ha considerado lo siguiente respecto de los beneficiarios de pensión:
 - A cada activo que fallece le sobrevive una viuda 5 años menor
 - Cada 4 pasivos que fallecen sobreviven 4 viudas
 - A cada activo fallecido le sobreviven 2 hijos
- Beneficios
 - Los beneficios han sido tratados distinguiéndolos según su tipo: retiro, invalidez, viudez, orfandad y otros.
 - Los montos iniciales de los beneficios corresponden a los datos de diciembre de 1999.
 - Los valores de las pensiones que se generan se calculan sobre la base de las condiciones de antigüedad y remuneraciones de cada retiro.
 - Los valores correspondientes al valor vigente del año se calcula como el promedio ponderado entre los que había el año en análisis (stock) y los que entraron ese año (flujo)
- Proyecciones

La proyección de la situación se elaboró considerando que se mantenía la dotación actual y se simuló el flujo poblacional y financiero de los años siguientes.

b) Metodología

Para elaborar las proyecciones se ha elaborado un modelo de simulación que calcula para cada año el número de personas con derecho a beneficio según las clasificaciones señaladas. A su vez, se determina el monto de los respectivos beneficios, como la ponderación del número de personas y el valor unitario promedio del beneficio.

c) *Datos*

Los datos más relevantes son:

Iniciales:

Activos: 50.171

Pasivos según tipo:

- Retiros 49.018
- Inválidos 6.200
- Viudas 18.382
- Orfandad 11.950
- Otros 881

Monto promedio de los beneficios:

- Retiros: \$ 362.663
- Inválidos: \$ 345.968
- Viudez: \$308.019
- Orfandad: \$167.280
- Otros: \$185.017

Proyecciones:

Las proyecciones consideraron los siguientes valores como flujo anual:

Tipo	Número	Monto promedio \$
Retiro	2.705	441.619
Inválidos	43	421.289
Viudas	117	375.079
Orfandad	234	203.699
Otros	0	225.297
Total	3.099	420.860

d) *Resultados*

Los resultados obtenidos detallados se presentan en Anexo 3.

De éstos los principales de destacar son:

Cuadro Nº 18					
Proyección déficit situación vigente					
Año	Activos	Pasivos	Cotizaciones MM\$	Pago de beneficios MM\$	Excedente (déficit) MM\$
0	50.121	88.077	32.058	338.030	-305.031
10	50.121	106.144	37.863	434.776	-396.913
20	50.121	120.974	42.355	509.634	-467.280
30	50.121	133.734	42.730	565.888	-520.158
40	50.121	138.934	47.425	594.136	-546.711
50	50.121	139.071	47.980	603.393	-555.413
60	50.121	139.166	48.374	609.950	-561.576

4.2.1.2. Desahucio.

a) Supuestos

El desahucio se proyectó considerando los siguientes antecedentes:

- El monto del beneficio queda determinado por el valor correspondiente a 30 avos de la remuneración sobre la base de la antigüedad a partir de los 20 años y con 100% con 30 años.
- Se cotiza para financiar el desahucio con tasas de 6% para los activos y 5,5% los pasivos hasta completar 35 años.
- Se considera el pago de beneficios sobre la base de los retiros calculados por grado.

b) Metodología

Se simuló el movimiento de cada año sobre la base del número de personas que pasan a retiro y que tienen derecho al beneficio, calculándose el monto según los años de antigüedad.

c) Resultados

Los principales resultados cuyo detalle se presenta en Anexo 4 son:

Cuadro N° 19 Proyección déficit Fondo de Desahucio				
Año	Cotizaciones MM\$		Beneficios MM\$	Excedente (déficit) MM\$
	Activos	Pasivos		
0	11.777	9.456	32.217	-10.985
10	11.777	12.400	32.217	-8.041
20	11.777	14.345	32.217	-6.096
30	11.777	15.443	32.217	-4.998
40	11.777	15.874	32.217	-4.567
50	11.777	16.059	32.217	-4.382
60	11.777	16.188	32.217	-4.252

4.2.2. Situación con cuenta individual.

Con el objeto de medir el impacto que tendría sobre la situación financiera de CAPREDENA el hecho que se destine la cotización del 6% para el Fondo Común a una cuenta individual, se ha desarrollado un cálculo individual de cuenta para el caso de los oficiales y suboficiales, determinándose los montos acumulados a cada edad y comparándolo con el valor actual de los beneficios devengados. Este modelamiento se ha efectuado en forma separada para pensiones y para desahucio.

4.2.2.1. Pensiones.

a) Supuestos

El desarrollo de la cuenta individual para el pago de pensiones se ha elaborado sobre la base de los siguientes supuestos:

- Se supone una carrera funcionaria tipo para oficiales y suboficiales, en que se estima un número de años de permanencia promedio en cada grado.
- Se ha supuesto rentabilidad de la cuenta en un 5% real anual
- Se ha supuesto que se destina el 12% para cotización
- Se ha estimado la remuneración imponible como el valor representativo del grado
- Se ha calculado la remuneración utilizada para el cálculo de la pensión para cada grado
- Se ha estimado una expectativa de vida del individuo a cada edad necesaria para estimar el período de pago de la pensión
- Se ha supuesto que se paga pensión al causante y a una viuda 5 años menor
- Se ha calculado el capital necesario para pagar pensión sobre la base del porcentaje de ésta que deba pagarse según los años de antigüedad

b) Resultados

Los principales resultados para cada caso, esto es oficiales y suboficiales se presenta en Anexo 5.

En general se pueden destacar los siguientes conceptos:

OFICIALES:

- A partir del año 20 y hasta el año 40 la rentabilidad representa un 36% y 56% del saldo acumulado en la cuenta
- La rentabilidad permite financiar los beneficios de pensión y desahucio en proporciones de un 6,3% en el año 20 y el 20,6% en el año 40
- Si sólo se considera pensión como beneficio el porcentaje aumenta desde un 6,9% a un 24,4% para los mismos años.
- El desahucio representa un 8,7% y un 18,4% del monto de la pensión en los años 20 y Años 40 respectivamente.
- La cuenta individual es insuficiente para pagar las prestaciones en 5,6 veces en el año 20 y 2,7 veces el año 40. Si no se considera el desahucio como prestación esta cifra decae a 5,1 veces y 2,3 para los años 20 y 40 respectivamente.
- La cuenta permite acumular un 9,8% del beneficio de pensión al año 20 y 21,9% al año 40(calculada considerando sólo un 6%).

SUBOFICIALES:

- A partir del año 20 y hasta el año 40 la rentabilidad representa un 37% y 57% del saldo acumulado en la cuenta
- La rentabilidad permite financiar los beneficios de pensión y desahucio en proporciones de un 7,0% en el año 20 y el 21,7% en el año 40
- Si sólo se considera pensión como beneficio el porcentaje aumenta desde un 7,9% a un 18,2% para los mismos años.

- El desahucio representa un 7,9% y un 18,2% del monto de la pensión en los años 20 y años 40 respectivamente.
- La cuenta individual es insuficiente para pagar las prestaciones en 5,3 veces en el año 20 y 2,6 veces el año 40. Si no se considera el desahucio como prestación esta cifra decae a 4,9 veces y 2,2 para los años 20 y 40 respectivamente.
- La cuenta permite acumular un 10,1% del beneficio al año 20 y un 22,5% al año 40.

4.2.2.2. Desahucio.

En el caso del desahucio se ha evaluado la situación considerando, por una parte que la cotización durante la actividad del trabajador se destina a una cuenta individual y, por otra, el valor actual de la cotización que continúa pagando el pensionado con el fin de devolver parte del beneficio. De esta manera se determina la diferencia entre lo recibido y lo devuelto calculándose el monto del beneficio neto.

Este desarrollo se ha efectuado tanto para oficiales como para suboficiales.

Los antecedentes en detalle se presentan en Anexo 6 sin embargo se presentan a continuación los casos más característicos:

Cuadro Nº 20 Simulación de acumulación de la cotización para desahucio en cuenta individual					
Año	Saldo cuenta M\$	Monto del beneficio M\$	Devolución vía cotización M\$	Neto M\$	Porcentaje de costo fiscal
Oficiales					
20	9.540	13.582	5.075	1.033	0%
25	16.098	23.623	5.253	-2.271	10%
30	25.125	33.085	3.438	-4.522	14%
35	38.052	46.304	-	-8.252	18%
Suboficiales					
20	3.430	4.260	1.592	0,762	0%
25	5.579	7.235	1.609	-0,047	1%
30	8.518	10.095	1.049	-0,528	5%
35	12.949	15.016	-	-2.067	14%

Según se aprecia este beneficio requiere ser financiado en porcentajes que oscilan entre 10% y 18% de lo que efectivamente se pagó, para el caso de los oficiales y entre un 1% y 14% en el caso de los suboficiales, constituyéndose en la práctica en un sistema de ahorro y crédito que tiene un subsidio implícito equivalente a esos porcentajes.

4.2.3. Análisis comparativo.

Este análisis se ha elaborado sobre la base de considerar que se destina la cotización del 6% a CAPREDENA a una cuenta individual donde se acumula el valor que permite financiar una parte de los beneficios de pensión que deben pagarse, permitiendo con ello reducir el déficit. Sin embargo, también se considera la reducción del aporte de los activos al sistema.

Los principales resultados se muestran en el cuadro siguiente, cuyo detalle se presenta en Anexo 7:

Año	Situación inicial (MM\$)			Situación con CI (MM\$)			Diferencial MM\$
	Cotizaciones	Pensiones	Déficit	Cotizaciones	Pensiones	Déficit	
0	32.058	338.031	-305.972	20.282	337.993	-317.711	-11.739
10	37.863	434.776	-396.913	26.087	426.762	-400.675	-3.762
20	42.355	509.634	-467.280	30.578	482.267	-451.689	15.591
30	45.730	565.888	-520.158	33.953	521.648	-487.695	32.463
40	47.425	594.136	-546.711	35.648	541.806	-506.158	40.553
50	47.980	603.393	-555.413	36.204	546.016	-509.812	45.601
60	48.374	609.950	-561.576	36.600	548.887	-512.290	49.286

Si se considera que el diferencial es costo fiscal, se puede señalar que:

- En los primeros 13 años la aplicación de la cuenta individual significaría un mayor déficit respecto de la situación actual
- A partir del año 14 se observa un menor déficit respecto de la situación actual, el que se mantiene en reducción
- El valor presente del diferencial expresado al 6% significa MM\$ 93.830
- Si se compara el déficit con el PIB se obtienen los siguientes resultados

Año	Situación Actual		Situación con CI		PIB(*) MM\$
	Monto MM\$	% del PIB	Monto MM\$	% del PIB	
0	-305.972	0,87	-317.711	0,91	34.970.000
10	-396.913	0,70	-400.675	0,70	56.962.445
20	-467.280	0,50	-451.689	0,49	92.785.821
30	-520.158	0,34	-487.695	0,32	151.138.325
40	-546.711	0,22	-506.158	0,21	246.188.405
50	-555.413	0,14	-509.812	0,13	401.014.971
60	-561.576	0,09	-512.290	0,08	653.211.131

(*): Se proyectó considerando una tasa de crecimiento del 5% anual

4.3. Conclusiones.

Los cálculos efectuados y los resultados obtenidos permiten concluir lo siguiente:

- El sistema previsional administrado por CAPREDENA presenta la característica de ser un sistema financiado con aportes de los afiliados activos y pasivos –que es una modalidad especial de financiamiento sobre la marcha-, por una parte, y por un aporte fiscal significativo, por otra. Por consiguiente, la evolución de la relación de costos por beneficios crecientes y de los ingresos por cotizaciones será determinante en el incremento del costo fiscal.
- La proyección de cifras del sistema de pensiones vigente para las FFAA presenta un déficit creciente en el tiempo hasta lograr su estabilización aproximadamente en 40 años más. Esta proyección no considera eventuales reducciones en la planta actual de las Fuerzas Armadas ni el aumento de la esperanza de vida propia del desarrollo demográfico. Si bien el resultado de esta proyección entrega una cifra significativa de déficit creciente en el tiempo, su porcentaje de crecimiento es inferior a un 5%, situación que produce un decrecimiento relativo como porcentaje del PIB
- La comparación de cifras aportadas para el pago del desahucio con el monto recibido al momento del retiro por las personas, permite apreciar que existe un mayor valor del beneficio respecto del aporte que varía entre un 1% y un 29% y que correspondería al monto efectivo del beneficio. Esto puede ser interpretado como un sistema de ahorro y crédito con un subsidio implícito.
- La proyección de la capitalización de la cotización del 6% permite afirmar que el déficit de largo plazo se puede reducir como resultado de la rentabilidad de esta capitalización, no obstante que en los primeros años de proyección, como consecuencia de la eliminación de las cotizaciones (se capitaliza el 6%), el déficit es mayor.
- Los requerimientos de ingentes recursos para el sistema previsional de las Fuerzas Armadas, exigen de aportes fiscales crecientes que distraen la atención respecto de las reales necesidades de las mismas, provenientes de la necesidad de contar con recursos humanos profesionalmente calificados por los cuales debe competir con el sector privado. En este sentido, creemos conveniente que el sistema previsional debe tener como objetivo cubrir el estado de necesidad producido por la contingencia mediante un mecanismo que permita su financiamiento, e incorporar al sistema remuneracional e indemnizatorio los conceptos que agregan costos al sistema previsional.

Capítulo V: Historia de la primera fase de una reforma.

Sobre la base de las conclusiones obtenidas en los capítulos anteriores se observa la necesidad de reformar el sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas separando los beneficios de carácter remuneracional de aquellos de contingencia social y considerando la homogeneización con el sector civil, por lo que se ha estimado oportuno describir las medidas adoptadas en este sentido previo a la operación del sistema privado de pensiones.

En efecto, la instauración del sistema de pensiones creado en el DL N°3500, de 1980, es sin lugar a dudas la culminación de la reforma previsional chilena. Para ello, hubo de revisarse toda la normativa e institucionalidad del antiguo sistema con el objeto de definir los aspectos que requerirían de modificación o supresión, tarea que constituye la fase inicial o punto de partida de la reforma.

Diversos textos legales, tales como el DL N°2448, de 1979, el DL N°3360, de 1980, el DL N°3501, de 1980, entre otros, introdujeron importantes modificaciones a los regímenes existentes, cambios que pueden agruparse en cinco categorías:

1. Requisitos y beneficios del antiguo sistema de pensiones;
2. Situación de los pensionados en dicho sistema;
3. Tasas de cotización;
4. Reconocimiento de beneficios en el sistema antiguo; y,
5. Institucionalidad existente.

5.1. Requisitos y beneficios del antiguo sistema de pensiones.

El modelo previsional chileno estaba concebido financieramente como un sistema de reparto, lo que significa que el cálculo del monto de los beneficios se predefine en la Ley y su financiamiento se logra -conceptualmente- con una tasa de cotización variable. Por lo tanto, dada la inexistencia de una relación patrimonial directa entre aporte y beneficio, este sistema admite ilimitadas opciones de requisitos y prestaciones sin que necesariamente se cuente con su debido financiamiento. Dicho de otra forma, el régimen de reparto establece un "contrato" entre los aportantes de un período y los pensionados del mismo, en virtud del cual los aportantes contribuyen con sus cotizaciones en el entendido que en el futuro otros aportantes financiarán sus pensiones. En este contrato de largo plazo y mediado por el Estado, existen todos los incentivos para que por una parte el Estado usufructe ineficazmente de los recursos y por otra, que los distintos grupos de aportantes y pensionados presionen para modificar a su favor "el contrato".

Las principales modificaciones introducidas al antiguo sistema fueron las siguientes:

- Eliminación de las llamadas "pensiones prematuras";
- Instauración de requisito de edad para las pensiones de antigüedad;
- Establecimiento de pensiones de vejez en los regímenes que no las tenían;

- Uniformidad de requisitos de edad para pensionarse por vejez: 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres; y,
- Establecimiento de 10 años de cotizaciones como tiempo mínimo para pensionarse por vejez.

Estas nuevas disposiciones que sin duda iban a afectar negativamente a las personas próximas a adquirir el derecho a pensión, fueron precedidas por un período de transición, en el que según la edad y los años cotizados del trabajador se disminuían las nuevas exigencias de carácter permanente.

Cabe señalar que, los nuevos requisitos fijados para la obtención de pensiones por antigüedad influyeron, obviamente, en la concesión de otras prestaciones relacionadas, como es el caso de la bonificación por permanencia en actividad.

Por su parte, la normativa facultó al Presidente de la República para la dictación de las normas necesarias para establecer un sistema general o sistemas particulares de disminución de hasta diez años de las edades exigidas para obtener pensión por vejez. Las causales de disminución podrían ser la realización de trabajos pesados o en actividades profesionales especiales u otras específicas que produzcan un desgaste físico o intelectual prematuro o hagan perder facultades para la actividad que se desempeña. Para el financiamiento de este mayor costo que generen estas disminuciones, pueden establecerse cotizaciones adicionales.

5.2. Situación de los pensionados en el sistema antiguo.

La reforma estructural del sistema de pensiones permitía asegurar una pensión digna a los trabajadores que en el futuro se acogieran a retiro; no obstante, los ya pensionados no percibirían las bondades de este nuevo modelo.

La situación del sector pasivo era dramática, el 70% obtenía el monto mínimo de pensión. Así, el desfinanciamiento del sistema antiguo era parcialmente cubierto a costa de los propios pensionados al no existir un sistema de reajustabilidad automática de los beneficios.

Ante esta realidad fue necesario introducir modificaciones que permitieran dar un mayor bienestar a los pensionados del antiguo sistema considerando, a su vez, que su financiamiento provendría únicamente de recursos fiscales. Así por ejemplo, se estableció un sistema de reajustabilidad automática de las pensiones y se creó un sistema de pensiones mínimas para personas de 70 y más años de edad.

5.3. Tasas de cotización.

La revisión de las tasas de cotización existentes tuvo dos objetivos. En primer lugar, era necesario estudiar las fuentes de financiamiento de los beneficios previsionales a fin de no encarecer indebidamente el costo de contratación de la mano de obra. En segundo lugar, dado que el nuevo sistema de pensiones introduce el concepto de la responsabilidad personal de ahorro para gozar de una vejez digna, era necesario hacer directamente de cargo de los trabajadores las cotizaciones para pensiones.

Por su parte, para los afiliados que se trasladaban al nuevo sistema se mantuvieron los regímenes de salud, asignación familiar, subsidios de cesantía, y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y se puso término a los beneficios de desahucio e

indemnización por tiempo servido que contemplaban la mayoría de los regímenes, por cuanto, por su naturaleza, son materias propias de la legislación laboral.

Sobre la base de lo anterior, las principales modificaciones a la legislación vigente antes de la reforma previsional en materia de tasas de cotización, fueron las siguientes:

- Eliminación de las tasas de cotización destinadas al financiamiento de beneficios redistributivos (asignación familiar y subsidios de cesantía), los que pasaron a ser de cargo fiscal;
- Uniformidad de la tasa de cotización para salud, la que actualmente es de un 7%;
- Traspaso a los trabajadores de la generalidad de las cotizaciones, para lo cual se incrementaron sus remuneraciones de forma tal que no se alterara el monto líquido de las mismas;
- Mantención en el empleador de la cotización para accidentes del trabajo, dada la naturaleza de este régimen;
- Aumento del monto máximo imponible a 60 Unidades de Fomento, que es el mismo tope considerado en la normativa del nuevo sistema de pensiones.

5.4. Reconocimiento de beneficios en el antiguo sistema.

Las personas que cotizaban en el régimen antiguo y que optaron por el nuevo sistema de pensiones tuvieron derecho a dos tipos de reconocimiento de su tiempo cotizado en las instituciones de previsión antiguas: la pensión teórica devengada en su respectivo régimen y el desahucio o indemnización por años de servicios a que tuviere derecho.

a) Reconocimiento del tiempo cotizado para pensiones.

A los trabajadores que optaron por afiliarse al nuevo sistema, se les reconoció su tiempo cotizado en el antiguo mediante un instrumento llamado Bono de Reconocimiento, el que es emitido por el Estado, tiene garantizado un 4% de interés anual desde su emisión, y se hace efectivo al momento de cumplirse los requisitos para pensionarse.

Es importante destacar que con ello el Estado hace explícita y cuantifica una deuda que no estaba reconocida. Este instrumento financiero es transable en el mercado secundario formal, lo que permite que los trabajadores lo cedan para anticipar su pensión de vejez.

b) Reconocimiento de los beneficios de desahucio y de indemnización por años de servicios.

Como se señalara, estos beneficios no fueron contemplados en el nuevo esquema previsional, de modo que correspondía el reconocimiento de los montos devengados al momento que un trabajador cotizante del sistema antiguo optara por trasladarse al nuevo sistema y, por ende, dejare de cotizar para este régimen de desahucio.

La frondosa legislación del sistema antiguo incluía un sinnúmero de modalidades para el beneficio en cuestión, las que se agruparon en siete categorías para efectos de su

reconocimiento. Cuatro de ellas consideraron la liquidación de los beneficios a la fecha de la opción y su inclusión en el Bono de Reconocimiento, por tratarse de beneficios que se pagaban al momento de obtenerse la pensión. Las otras tres reconocieron el monto o metodología de cálculo del beneficio a la fecha de la opción, monto que se pagó en la oportunidad que señalara el respectivo régimen de desahucio, en general al producirse la cesación de servicios.

5.5. Institucionalidad existente.

En una primera etapa, se mantuvo la personalidad jurídica de las cajas de previsión, pero su administración se concentró en tres entidades, acorde a la naturaleza de los regímenes. Además se creó el Instituto de Normalización Previsional (INP) con dos objetivos: estudiar las políticas y medidas que garantizaran el oportuno cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hubieren contraído y administrar los recursos financieros de las entidades con déficit.

Posteriormente, se fusionaron todas las cajas de previsión en el mencionado Instituto, el que pasó a ser el sucesor y continuador legal de las mismas. Este se hizo cargo de los activos y pasivos y de cada uno de los regímenes de seguridad social que administraban las instituciones de previsión.

SECCIÓN II
PROPUESTA DE REFORMA

Capítulo VI: Propuesta para el esquema de prestaciones del régimen de las FFAA

Este capítulo contiene la propuesta que la Consultora ha elaborado para la aplicación del régimen de prestaciones de las Fuerzas Armadas. Esta propuesta ha sido elaborada considerando los 5 regímenes de prestaciones: Pensiones, Desempleo, Bienestar, Accidentes del Trabajo y Salud.

6.1. Pensiones.

El sistema de pensiones vigente en las Fuerzas Armadas contempla pensiones de retiro, esto es, una prestación que se otorga al trabajador que deja de prestar servicios a la Institución cuando es llamado a retiro, exigiéndose en lo más fundamental un requisito de antigüedad superior o igual a 20 años con un máximo de 35, obteniendo con ello un beneficio calculado en función de la última remuneración imponible que alcanza el 100% para una antigüedad igual o superior a 30 años. Este beneficio lo percibe en caso de fallecimiento del causante la esposa, los hijos, los padres e incluso las hermanas.

La concepción moderna de seguridad social contempla pensiones de vejez a los 65 años de edad para los hombres y 60 para las mujeres. El monto de esta pensión se determina en función de un saldo en una cuenta de capitalización considerándose suficiente aquella que permita reemplazar el 70% de la renta.

Sobre la base de los antecedentes descritos se ha considerado importante distinguir para las Fuerzas Armadas la parte de la pensión que obedece a seguridad social propiamente tal de aquella que se agrega producto de la particularidad de una pensión de retiro. En este sentido, se estima que tanto aquella parte de la pensión que supera el 70% de reemplazo de la remuneración y la que se debe pagar con anterioridad al requisito de 65 años de edad son de carácter laboral, constituyéndose la diferencia como pensión propia del sistema de seguridad social.

Conforme a lo anterior, se propone el siguiente esquema de financiamiento para otorgar un beneficio igual al actual pero que se estructuraría sobre la base de los siguientes elementos:

- Cuenta individual: Esta cuenta representará el capital acumulado de la cotización mensual más la respectiva rentabilidad de la misma. Si bien, se utilizará una tasa de cotización que más adelante se detallará se puede deducir anticipadamente que este capital será sólo un componente del beneficio y que requiere un adicional para complementar el beneficio actual.
- Bono fiscal: Será el complemento que represente la diferencia entre el pago de la pensión en función de los beneficios definidos y la pensión financiada con la cuenta de capitalización individual. A este bono se le asignan implícitamente, dos componentes, el primero, relacionado con la diferencial para solventar un beneficio desde la edad de retiro hasta la edad de 65 años y el segundo, para complementar el monto del beneficio definido, equivalente al 100% de la última remuneración. La estructura de este bono se presenta en el punto 7.3. de este Informe.

De lo anterior, entonces, se puede deducir que el capital necesario para pagar la pensión estará constituido en parte por una cuenta individual y en parte por un bono fiscal. Este

capital necesario permitirá optar a cualquiera de las modalidades de pensión contenidas en el DL 3500, esto es, retiro programado, renta vitalicia o una combinación de ambas.

Para el caso de los beneficios ocasionados por la invalidez del afiliado o el fallecimiento del mismo, se contempla una tasa de cotización cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre el capital necesario para el pago del beneficio y el saldo acumulado en la cuenta individual mediante la utilización del bono fiscal. Cabe señalar que en este cálculo no se incluyen los beneficios considerados de carácter laboral, de manera tal que el monto asegurado sea similar al contratado en el sector civil por las AFP con Compañías de Seguros. En este sentido se propone explorar la contratación de un seguro con una Compañía que permita cubrir este riesgo, el que se estima debiera ser más conveniente que el que se aplica al sector civil por cuanto se trata de una población más sana.

La administración de un sistema como el propuesto contempla que las funciones relacionadas con el registro de la información de las cuentas individuales resida en CAPREDENA, mientras que la administración de los recursos del fondo se realice en una AFP u otras similares como por ejemplo AFV, instituciones que tienen una amplia experiencia en la administración del portfolios de inversión. Este modelo de administración separada de cuentas individuales y fondo es el que está en aplicación hace más de 4 años en las cuentas de ahorro para la vivienda de la Ley N° 19.281 donde las cuentas individuales de ahorro son administradas por bancos, instituciones financieras o Cajas de Compensación y, el fondo constituido por el saldo acumulado en las cuentas individuales es administrado por instituciones creadas especialmente para ello denominadas Administradoras de Fondos para la Vivienda (AFV). En este esquema de operación se distinguen ventajas operativas y financieras para el ahorrante.

Por otra parte, la administración del bono se propone sea efectuada por CAPREDENA.

En cuanto a la cotización, se estima debe ser acotada a un tope máximo de manera que si cada persona decide cotizar por sobre el tope o con un valor mayor que el definido se le considere como adicional.

Bajo el esquema que se propone, las encargadas del pago de los beneficios serán las AFP o Compañías de Seguros, según la modalidad que seleccione el trabajador. Estas modalidades son retiro programado, renta vitalicia o retiro programado con renta vitalicia diferida.

La primera de ellas consiste en que el trabajador mantiene su fondo para pensionarse en la AFP de su elección y anualmente se le calcula el monto del retiro sobre la base de la expectativa de vida y la rentabilidad esperada, calculada como el promedio de los 3 últimos años. En este caso, el trabajador asume el riesgo de la longevidad y fluctuación de rentabilidad.

La segunda contempla la contratación de una renta vitalicia en una Compañía de Seguros la que recibe el capital disponible de pensión a cambio de asegurar una renta fija en UF pagada mensualmente como pensión, y por consiguiente el trabajador, en este caso, se libera de los riesgos de longevidad y fluctuación de rentabilidad.

La tercera modalidad consiste en contratar una renta vitalicia “n” años después de la fecha de pensión dejando una parte del capital para retiros programados durante los “n” años.

Este sistema de pensiones permite resaltar al menos las siguientes ventajas:

- Mantenimiento de los registros de información en CAPREDENA, manteniéndose el resguardo de la misma.
- Administración financiera efectuada por instituciones con experiencia en la materia.
- Liberación fiscal respecto del financiamiento de los reajustes de las pensiones, por cuanto quedan incorporados en el beneficio mismo.
- Entrega libertad al individuo para optar por una cotización mayor que la determinada.
- Entrega libertad al individuo para elegir el beneficio de pensión.
- Se elimina la cotización de los pasivos.
- Se armoniza el sistema que rige al sector Fuerzas Armadas con el prevaleciente para el sector civil.

6.2. Desempleo.

El beneficio de desahucio vigente en las Fuerzas Armadas contempla el pago de un 100% de remuneración de un mes por año de servicio con tope de 35 años. Para financiar este beneficio el personal debe cotizar un 6% durante su vida activa y un 5,5% durante su vida pasiva hasta los 35 años de antigüedad. Al analizar este beneficio en función de los ingresos y egresos que este significa para cada individuo se puede concluir que cada uno de ellos en definitiva recibe un beneficio neto que oscila entre 22% de la última remuneración para el caso de los oficiales y de un 29% para el caso de los suboficiales, según se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro Nº 23
Beneficio neto de desahucio**

Oficiales				Suboficiales		
Antigüedad	Remuneración \$	Beneficio neto	Número de sueldos	Remuneración \$	Beneficio neto	Número de sueldos
20	679.075	0,0%	-	213.003	0,0%	-
21	944.923	12,0%	2,5	289.395	3,2%	0,7
22	944.923	11,7%	2,6	289.395	2,9%	0,6
23	944.923	11,1%	2,6	289.395	2,3%	0,5
24	944.923	10,5%	2,5	289.395	1,6%	0,4
25	944.923	9,6%	2,4	289.395	0,6%	0,2
26	1.102.818	18,5%	4,8	336.499	10,5%	2,7
27	1.102.818	17,5%	4,7	336.499	9,4%	2,5
28	1.102.818	16,3%	4,6	336.499	8,1%	2,3
29	1.102.818	15,0%	4,4	336.499	6,7%	2,0
30	1.102.818	13,7%	4,1	336.499	5,2%	1,6
31	1.353.839	24,0%	7,4	500.521	29,4%	9,1
32	1.353.839	20,1%	6,4	500.521	25,8%	8,3
33	1.442.211	20,7%	6,8	500.521	22,0%	7,3
34	1.543.472	21,8%	7,4	500.521	18,0%	6,1
35	1.543.472	17,8%	6,2	500.521	13,8%	4,8
36	1.543.472	11,2%	4,0	500.521	6,9%	2,5
37	1.543.472	4,3%	1,6	500.521	0,0%	-
38	1.543.472	0,0%	-	500.521	0,0%	-
39	1.543.472	0,0%	-	500.521	0,0%	-
40	1.543.472	0,0%	-	500.521	0,0%	-

Este beneficio puede asimilarse en el caso de los trabajadores civiles a la indemnización por años de servicio, beneficio este último que considera el pago de un mes de remuneración por cada año de servicio con tope de 11 años y 90 UF el que se considera de carácter laboral por cuanto se percibe en el caso que el empleador decide poner término al contrato de trabajo.

Sin embargo, desde el punto de vista de la seguridad social, si un trabajador es despedido se enfrenta a una contingencia temporal que dura hasta que encuentra un nuevo empleo. En este sentido, se contempla la necesidad de generar un beneficio que permita reemplazar el ingreso o una parte de él mientras dure el desempleo.

La situación que se presenta en el caso de las Fuerzas Armadas en que las personas que prestan servicios a esta entidad en algunos casos no son compatibles con actividades que se desarrollan en el mundo civil y son llamadas a retiro por necesidad del empleador, configuran por una parte una situación de desempleo temporal que en algunos casos requiere la necesidad de prestar un proceso de reconversión laboral mediante capacitación, con tal que el individuo recupere su fuente de ingreso, y por otra la obligación del empleador de indemnizar al trabajador que es despedido. Cabe señalar en todo caso que el proceso de reconversión sólo se considera indispensable para quienes son llamados a retiro a una temprana edad.

Sobre la base de los antecedentes expuestos la propuesta contempla un esquema de beneficios que reconozca las dos situaciones, la de desempleo temporal y el despido por voluntad del empleador. Esto configura un beneficio de la siguiente naturaleza:

- Indemnización por años de servicio
- Beneficio por desempleo

Este esquema de beneficios se financiaría con un pago directo del Fisco en su calidad de empleador, del beneficio neto de devolución, según las equivalencias que se indican en el Cuadro N° 24. Adicionalmente, se contemplará un crédito optativo hasta por 60 meses con un descuento del 11% de la pensión.

**Cuadro N° 24
Beneficio neto de desahucio
Oficiales y Suboficiales**

Año	Porcentaje real del sueldo	Número de sueldos
20	63%	12,5
21	66%	13,9
22	69%	15,2
23	72%	16,6
24	75%	18,0
25	78%	19,4
26	80%	20,9
27	83%	22,3
28	85%	23,8
29	87%	25,3
30	90%	26,9
31	91%	28,4
32	93%	29,9
33	96%	31,5
34	98%	33,2
35	100%	35,0

Los porcentajes y años indicados en el cuadro anterior se calcularon a partir del beneficio actual, esto es, un mes por año de servicio con un tope de 35 años, monto al cual se le deduce el valor presente de las cotizaciones que debe efectuar el pensionado hasta cumplir dicho límite.

Esta consultora estima que estructurar de esta forma el beneficio de desempleo permite gozar de las siguientes ventajas:

- Separar los conceptos laborales de los de seguridad social que se configuran cuando se origina esta contingencia.
- Eliminar las cotizaciones de los pasivos para solventar el beneficio del desahucio.
- Configurar el beneficio de manera que se torne transparente para el beneficiario el monto real al que accede.
- Separar las funciones de ahorro de las de crédito implícitas en el beneficio actual.

Si bien el esquema de beneficios propuesto contempla indemnización y reconversión a través de un aporte directo del empleador, esto significaría en la práctica, incrementar el aporte fiscal por este concepto, aspecto que no se incluye en las proyecciones financieras presentadas en el capítulo VII.

En opinión de esta Consultora, el concepto de pensiones, tal como está definido en el generoso esquema de beneficios actual estaría incluyendo implícitamente parte de los conceptos de indemnización por años de servicios y de reconversión, por consiguiente el bono fiscal que se propone considera estos conceptos. En consecuencia, si se pagaran beneficios de esta naturaleza traería como consecuencia una reducción del monto de las pensiones respecto del sistema vigente. Por lo anteriormente expuesto, la propuesta en la práctica se resume en el pago del desahucio neto y un análisis de la reducción del sistema de pensiones para liberar recursos para la indemnización y reconversión en aquello que el desahucio no permite cubrir.

6.3. Bienestar social.

Actualmente el régimen de beneficios de las Fuerzas Armadas contempla dentro de su administración una serie de prestaciones que se encuentran dentro del ámbito de bienestar social, las que son financiadas con cargo a las cotizaciones de los trabajadores y administradas por CAPREDENA.

Por su parte, el trabajador dependiente del sector civil tiene la posibilidad de optar a las prestaciones de carácter complementarias que administran las Cajas de Compensación, entidades que operan desde el año 1953 y que han ido incorporando a su ámbito de acción en el marco de la normativa legal que las rige, una serie de beneficios y prestaciones que tienen como objetivo último el producir el mayor bienestar al trabajador y su grupo familiar.

En este sentido, respecto de las prestaciones de tipo bienestar social prevaleciente en el régimen de las Fuerzas Armadas esta consultora propone:

- Facultar la incorporación al sector de las Fuerzas Armadas al sistema de Cajas de Compensación.
- Acordar con estas entidades la administración de Prestaciones Complementarias que permiten configurar una gama de beneficios de diversa naturaleza propendiendo al bienestar de los trabajadores activos, pasivos y su grupo familiar.
- Alternativamente considerar la opción que estos beneficios sean administradas por las Mutuales, instituciones organizadas al interior de las FFAA con el fin de administrar beneficios de bienestar social.

La consultora estima que de concretarse esta propuesta se pueden distinguir las siguientes ventajas:

- Se encarga la administración de prestaciones de carácter social a entidades especializadas en la materia.
- Esta especialización puede contribuir a disminuir los gastos de administración asociados a su otorgamiento.

- Ampliación para los trabajadores del ámbito de prestaciones y beneficios a los que pueden acceder, destacándose entre los más importantes: acceso a crédito social, opción de apertura de cuentas de ahorro con o sin fines habitacionales, acceso a los centros vacacionales de estas entidades, opción de acordar administración de planes complementarios de pensión, entre otros.

6.4. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Las prestaciones originadas por accidentes del trabajo se pueden clasificar en tres tipos: las relacionadas con la atención médica de recuperación, rehabilitación e inserción laboral, las relacionadas con la mantención del ingreso del trabajador en caso de suspensión temporal de su actividad y las relacionadas con el derecho a pensión en caso de generarse una situación irreversible.

El sistema previsional de las Fuerzas Armadas tiene comprendido el régimen de accidentes del trabajo dentro del esquema general de prestaciones sin distinguir uno del otro, particularmente en los aspectos relacionados con su financiamiento.

El sector civil, por su parte, distingue claramente entre ambos regímenes, entregando su administración a entidades específicas, las mutualidades de empleadores, que perciben una cotización de cargo del empleador por cuanto se le atribuye la responsabilidad de la ocurrencia de este tipo de siniestro. Estas entidades con cargo a la cotización percibida, entregan los beneficios de atención médica, administración y pago de licencias médicas y administración y pago de pensiones. Asimismo, estas entidades basadas en que lo más relevante para el empleador y en virtud del bienestar del trabajador es evitar la ocurrencia de siniestros han dedicado gran parte de sus esfuerzos a la prevención.

Cabe señalar, que hay empresas que por sus características consideran que están mejor capacitadas para administrar el régimen de accidentes del trabajo por sí mismas, y operan bajo la figura denominada autoseguro, esto es, se encargan de entregar las prestaciones de carácter médico a sus trabajadores y parte de la cotización la entregan al Instituto de Normalización Previsional (INP) para cubrir el pago de pensiones generadas por contingencia de esta naturaleza.

Considerando la característica especial del régimen de Fuerzas Armadas en cuanto a que el riesgo asociado a la ocurrencia de un siniestro de carácter laboral está relacionado con conflictos bélicos, y sobre la base que cuentan con una infraestructura hospitalaria de primer nivel, se ha estimado oportuno proponer lo siguiente:

- Separar ambos regímenes al interior de CAPREDENA, en lo relacionado con pensiones, prestaciones médicas y rehabilitación, considerando la prevención, con el objeto de identificar los costos asociados, para su financiamiento por parte del empleador, esto es, el Fisco.
- Que opere como autoseguro, esto es, sea la encargada de la prestación de servicios médicos y beneficios pecuniarios temporales, pero se contrate la administración y pago de pensiones.

- El financiamiento de este régimen , para solventar las pensiones y licencias, sea de cargo fiscal, consideradas dentro del presupuesto anual como un porcentaje de los salarios cuyo excedente o déficit sea de responsabilidad de la respectiva repartición.
- Establecer un sistema de calificación de invalidez sobre la base de la constitución de una Comisión Médica que opere al exterior de las FFAA, pudiendo incluso utilizarse alguna de las que operan para el régimen civil.

Se estima que de aceptarse una propuesta como la definida permite destacar las siguientes ventajas:

- Se aprovechan las fortalezas de la capacidad instalada existente en la Fuerzas Armadas y su especialización en la atención médica que se requiere.
- Se entrega la administración de pensiones a entidades especializadas, incluidas dentro del marco general del sistema de pensiones.
- Se encarga al Fisco dentro del presupuesto anual la provisión para solventar las pensiones de esta naturaleza.
- Se generan incentivos para la prevención y determinación eficiente de la invalidez que da origen al beneficio.

6.5. Salud.

El Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas, actualmente se rige de acuerdo a la Ley N° 19.465, publicado en el diario oficial con fecha 2 de agosto de 1996. En su artículo 1 se establece que el Sistema debe posibilitar el efectivo acceso de su personal a las acciones de salud, mientras que en artículo 2, el sistema asegura a sus beneficiarios el derecho al libre e igualitario acceso a la medicina curativa y, además, al personal en servicio activo, el derecho a la asistencia médica preventiva.

Asimismo, la Ley define que, por esencia, el Sistema de Salud es único y uniforme en cuanto a las prestaciones básicas que asegura a sus beneficiarios.

Respecto de los aportes al régimen de salud, cada una de las ramas de la Defensa Nacional cuenta con un Fondo de Salud que, en el caso de los activos, es financiado con las cotizaciones y aportes del empleador, de los propios cotizantes y de CAPREDENA, según los siguientes ítems:

- Empleador : 1,5% de las remuneraciones.
- Personal : 2% de las remuneraciones.
- Caja de Previsión : 35% del rendimiento de la imposición para salud de los pensionados, repartido en proporción a las atenciones prestadas a aquellos por los establecimientos hospitalarios de cada institución.

Los recursos que faltaren, son provistos con cargo a los presupuestos de la Institución respectiva.

Para los pensionados, CAPREDENA administra un Fondo de Medicina Curativa que cuenta con las siguientes cotizaciones y aportes:

- Pensionados : 3% de su pensión de retiro o montepío.
- Caja : Aporte determinado en su presupuesto.
- Otros : Recuperaciones de préstamos médicos concedidos por el Fondo.

En cuanto a su administración, se establece que, ésta corresponde a cada Institución de las Fuerzas Armadas, las que, además, percibirán directamente las cotizaciones y demás recursos destinados a salud. Corresponde a los Servicios de Sanidad de cada rama de las Fuerzas Armadas organizarse para ejecutar las acciones que tiendan a la promoción, protección y recuperación de la salud, y a la rehabilitación de los beneficiarios del Sistema de Salud, creado por la ya mencionada Ley.

Una norma que vale la pena considerar en la evaluación financiera y operativa del régimen de salud dice relación con la apertura de los centros hospitalarios de las Fuerzas Armadas hacia el otorgamiento de las prestaciones. Por una parte, dichos establecimientos e instalaciones no pueden negar atención a los beneficiarios que la requieran, ni condicionarla a pago previo, sin perjuicio de su pago posterior mediante los procedimientos que determine cada Institución.

Por otra parte, las personas que no sean beneficiarias del Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas pueden requerir y obtener de los establecimientos e instalaciones de salud, mediante convenios que pueden firmar sus respectivas compañías aseguradoras, o ellas como clientes particulares, el otorgamiento de prestaciones en las condiciones que establezca la Institución respectiva, pagando su valor de acuerdo al arancel que se fije al efecto.

En todo caso, la Ley hace hincapié en que la atención a terceros a no imponentes del régimen de salud de las Fuerzas Armadas, no debe afectar ni menoscabar el derecho que corresponde a los beneficiarios legales, por lo que, "salvo las urgencias debidamente calificadas, los beneficiarios del Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas deberán ser preferidos a los no beneficiarios".

En lo que dice relación al precio de las prestaciones, el artículo 6 de la Ley indica que el valor de las prestaciones que otorgue el Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas será fijado por cada Comandante en Jefe Institucional, de acuerdo a los criterios generales que establezca el Reglamento. Esta facultad discrecional para fijar precios también puede representar una línea no técnica en esta materia.

En opinión de la Consultora, el sistema de salud de las Fuerzas Armadas de Chile se inserta, en una línea consistente con el modelo de economía de mercado establecido en el país, al haber otorgado la Ley N° 19.465, plena libertad de opción a los beneficiarios del sistema, entre cuatro opciones, a saber:

- Régimen institucional (los sistemas de sanidad de cada rama de las Fuerzas Armadas)
- Régimen de CAPREDENA
- Régimen Público (FONASA); y,
- Régimen Privado (Isapre).

Como es conocido, la primera opción representa un programa cerrado, que teóricamente opera como un plan de Salud Administrada, al concentrar en los sistemas de sanidad de cada rama tanto el rol asegurador como el prestador, y se hace cargo de todas las contingencias de salud. Opera a través de la infraestructura hospitalaria propia de cada rama y que ha sido establecida para cubrir también las necesidades de salud que surgen de otros riesgos dentro de las Fuerzas Armadas, como es el caso de los seguros de accidentes del trabajo.

La segunda opción también concentra el rol asegurador, en CAPREDENA y una parte del rol prestador en la infraestructura que dicha entidad ha creado. Sin embargo, ofrece algunas posibilidades de libre elección, mediante una red de convenios que se han firmado con otros prestadores privados.

De la cuatro alternativas indicadas, las dos últimas ofrecen planes que, con mayores o menores adecuaciones, pueden representar los productos que satisfacen a los beneficiarios que optan por ellos y que van variando a medida que los riesgos se van presentando.

Esta variedad de regímenes presenta incluso mayores opciones a sus beneficiarios que aquellas que cuentan los trabajadores del sector privado, se van generando incentivos para que el sector asegurador y prestador de la salud se desarrolle en un ambiente de competencia y de mejoramiento continuo.

Se espera que dicho esquema de libertad de opción genera, sin duda, un cuadro de fortalezas y debilidades que corresponderá tomar en cuenta al momento de una eventual reforma legal, a saber: como fortalezas, la libertad de opción contribuye a que cada régimen de salud deba considerar un desarrollo tecnológico permanente, para mantener la eficacia de salud y entregar prestaciones de calidad; en cuanto a servicios, cada una de los mecanismos aseguradores debe generar una experiencia aseguradora y un conocimiento actuarial de la medicina que, en su momento, deberá utilizarse a fondo cuando corresponda definir y diseñar planes de salud adecuados para la población.

Por otra parte, también se pueden esperar ciertas debilidades relacionadas con la seguridad que puede brindar el régimen de salud a sus beneficiarios, particularmente en las modalidades institucional y CAPREDENA, que les garantice un acceso permanente y que entregue las prestaciones de acuerdo a la calidad que esperan. De los sistemas, cabe mencionar aquella que se deriva de la Ley para el sector salud, que ha dejado en manos de cada comandancia en jefe la responsabilidad de la organización operativa y financiera del sistema. Esta responsabilidad es particularmente relevante si se toma en cuenta que, en el análisis de la industria de salud, los problemas típicos se asocian al rol prestador y en el nivel terciario -hospitales y medicina de alta complejidad-, pudiendo existir la tendencia a resolverlos por la vía de la inyección de recursos hacia los hospitales y consultorios institucionales. Sin embargo, también corresponde abordar el rol asegurador en salud, incluyendo las problemáticas actuariales y de administración de reservas, el que adquiere una importancia creciente cuando los beneficiarios hacen un uso creciente de las distintas opciones que la Ley les provee, lo cual podría significar que, en el futuro, los regímenes de atención institucional o CAPREDENA pudieran terminar concentrando a los beneficiarios ancianos enfermos crónicos y/o catastróficos, sin las debidas protecciones.

Lo anterior está en directa relación con la seguridad que pueda brindar en el futuro el régimen de salud a sus beneficiarios, particularmente en las modalidades institucional y CAPREDENA, que garanticen un acceso permanente y que entregue las prestaciones de acuerdo a la calidad que los beneficiarios esperan.

Adicionalmente, ante eventuales reformas al sistema de salud que se propongan al sector civil de la población, se deberá considerar la extensión de los beneficios de la reforma también hacia este sector, a fin de propender a la mantención de un sistema de salud único y no discriminatorio entre la población del país.

6.6. Resumen de propuesta.

Con el fin de presentar en forma esquemática los aspectos más importantes relacionados con esta propuesta se presenta a continuación un cuadro comparativo que destaca los elementos que caracterizan a cada régimen en la situación actual y la caracterización del respectivo régimen en la situación propuesta.

**Cuadro Nº 25
Resumen de la propuesta**

Situación Actual	Propuesta
Pensiones	
<ul style="list-style-type: none"> - Antigüedad: 20 años - Pensiones de retiro - Cotización de activos y pasivos - Beneficio del 100% última remuneración - Beneficiarios: cónyuge, hijos, padres, hermanas 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuenta individual más bono fiscal constituye el Capital necesario - Características de la cuenta: Determinada con el remanente de cotización al 6% que se destina a pensiones. - El bono incluye dos conceptos: Complementación del beneficio por edad- Complementación del beneficio por monto - Beneficio: <ul style="list-style-type: none"> - 100% sueldo con 35 años tiene dos componentes: 70% Seg. Social- 30% laboral, proporcional a los años de servicio. - Con capital necesario se elige modalidad de pensión en Compañía de Seguros ó AFP - Pensión con garantía estatal de pensión mínima - Se recomienda tope imponible (por sobre el tope se considera que es aporte adicional) - Ajuste de beneficiarios : no considerar hermanas - Administración financiera: AFP - Manejo de las cuentas: CAPREDENA - Pago de pensiones: AFP o Cía de Seguros

**Proposición de un Sistema Previsional, con normas especiales para las Fuerzas Armadas
Informe Final**

Situación Actual	Propuesta
	- Administración del bono: CAPREDENA
Desempleo	
Desahucio: - 1 mes por año de servicio con tope de 35 años - Cotización de activos y pasivos hasta 35 años de antigüedad - Beneficio neto oscila en un 22% de la última remuneración para oficiales y 29% para suboficiales	Seguridad Social ⁽¹⁾: - Cubrir ingreso por un periodo de búsqueda de empleo - n meses (en el sector civil se considera 5 meses pero se debiera agregar x meses por reciclaje) - Curso de capacitación (equivalente a m meses) - Se restringe respecto del beneficio real actual (desahucio) - Se opta a un crédito para complementar beneficio
Prestaciones bienestar social	
- Financiamiento fiscal - Administración CAPREDENA - Parte de la cotización de cargo del trabajador	Prestaciones complementarias en CCAF - Ahorro gastos de administración - Independencia de entidad administradora - Genera posibilidad de nuevas prestaciones (complementos de pensión)
Accidentes del trabajo	
Consideradas dentro del sistema de pensiones en general	- Separar como régimen - Queda definido como autoseguro - Administración: como autoseguro - Financiamiento: presupuesto fiscal anual - Subsidio por Incapacidad Laboral: mantener situación actual
Salud	
Hospitales militares FONASA ISAPRE	Cotización del 7% para todos y de cargo de trabajador

(1) Conceptos incluidos en el bono fiscal excepto la cifra de desahucio neto.

Capítulo VII: Aspectos financieros de la propuesta

Este capítulo tiene por objetivo entregar los elementos necesarios para cuantificar económicamente la propuesta que se ha descrito en el capítulo anterior.

Cabe señalar, que este estudio tiene como restricción importante no alterar el monto de los beneficios que actualmente percibe el personal de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, se ha solicitado que se defina un sistema que permita frenar o disminuir el crecimiento del aporte fiscal.

Es necesario destacar, en todo caso, que la proyección de cifras del sistema de pensiones vigente para las FFAA presenta un déficit creciente en el tiempo hasta lograr su estabilización aproximadamente en 40 años más. Esta proyección no considera eventuales reducciones en la planta actual de las Fuerzas Armadas ni el aumento de la esperanza de vida propia del desarrollo demográfico. Si bien el resultado de esta proyección entrega una cifra significativa de déficit creciente en el tiempo, su porcentaje de crecimiento es inferior a un 5%, situación que produce un decrecimiento relativo como porcentaje del PIB, si se espera un crecimiento de este último del orden del 5% anual.

7.1. Financiamiento.

Este punto tiene por objetivo definir el esquema de financiamiento que considera la propuesta, principalmente en lo relacionado con los beneficios de pensiones, desempleo, accidentes del trabajo y prestaciones de bienestar social.

Cabe señalar que el esquema de financiamiento que se define a continuación tiene como objetivo fundamental por una parte mantener la actual cotización del 12% que los activos aportan para financiar las prestaciones y, por otra, mantener el aporte fiscal en los niveles proyectados o reducirlo.

Cabe recordar que el 12% de cotización se compone de un 6% para financiar CAPREDENA y un 6% para financiar desahucio. El 6% destinado a CAPREDENA considera la siguiente distribución, calculada sobre la base de los antecedentes financieros disponibles:

- 0,5% para otros beneficios
- 0,8% para gastos de administración
- Lo anterior permite deducir que el neto para pensiones se reduce a un 4,7%.

Los porcentajes señalados para “otros beneficios” y gastos de administración provienen de antecedentes financieros de CAPREDENA y se calcularon como el porcentaje que estos conceptos representan de las cotizaciones recaudadas expresado como porcentaje de la tasa de cotización.

Sobre la base de lo expresado, en el sentido de mantener la cotización del 12% se ha considerado el siguiente esquema de financiamiento para el sistema de prestaciones que contempla la propuesta:

- 10% cotización para pensiones
- 0,7% para financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia
- 0,5% para financiar las prestaciones de carácter social
- 0,8% para gastos de administración

Con el fin de precisar algunos aspectos que, aunque están relacionados más bien con la administración de las prestaciones, permite comprender de mejor manera la propuesta, se destacan las siguiente materias:

- El 10% señalado para pensiones y desahucio se destinará a una cuenta de capitalización individual.
- El 0,7% de seguro de invalidez y sobrevivencia permitirá financiar las pensiones de invalidez. Este valor ingresará a CAPREDENA, debiéndose contratar en una Compañía de seguros la cobertura del riesgo.
- El 0,5% de prestaciones de carácter social se destinará a las Cajas de Compensación con quienes se contratará la administración de prestaciones complementarias.
- El 0,8% destinado a gasto de administración será utilizado para cubrir los gastos de administración del sistema, el que incluye la contratación de la administración del fondo. Respecto a esta contratación, cabe señalar que existen diversas alternativas en el mercado que permiten aprovechar la capacidad instalada de estas instituciones obteniendo costos marginales. Como por ejemplo se puede señalar que en el mundo de las AFV existe la provisión del servicio con un costo asociado directamente a la rentabilidad obtenida por el fondo administrado.

7.2. Esquema de beneficios.

La descripción del esquema propuesto de financiamiento permite configurar el siguiente esquema de beneficios:

Cuadro Nº 26
Esquema de beneficios

Pensiones	Desempleo
Acumulación en la cuenta del 10% de la cotización	Beneficio neto de cargo fiscal
Bono fiscal	

El bono fiscal de pensiones contempla una parte producto del hecho que el 10% no permite acumular el beneficio definido y que se debe financiar un beneficio por un número de años con anterioridad a la edad de 65 años.

El beneficio neto cubre el valor del desahucio que se paga actualmente, descontada la cotización que efectúa el trabajador, en los términos señalados en el punto 1.2 de este informe.

Los beneficios a los que se tendrá acceso al momento de la jubilación tienen la siguiente estructura según se trate de su naturaleza laboral o de seguridad social:

Cuadro N° 27
Estructura de beneficios según naturaleza

Carácter de la prestación	Pensiones	Desempleo
Seguridad social	10% de la cuenta individual % bono fiscal (1)	Beneficio neto (3)
Laboral	% bono fiscal (2)	

(1): Necesario para completar una pensión del 70% de la última remuneración

(2): Necesario para completar el beneficio neto de pensión definido. En la práctica (1) y (2) serán un solo bono

(3): Corresponde al monto de beneficio neto de desahucio actual y se considera de libre disponibilidad

7.3. Características del bono fiscal.

Con el fin de precisar aspectos generales y específicos considerados en el esquema de financiamiento de las pensiones que considera esta propuesta en cuanto a incorporar un bono fiscal, a continuación se detallan algunos antecedentes relevantes del mismo.

7.3.1. El financiamiento de las pensiones.

- El pago de pensiones es un flujo mensual que recibe un beneficiario hasta su fallecimiento y, posteriormente, sus descendientes con derecho a pensión. La responsabilidad de este pago en el caso de las Fuerzas Armadas recae actualmente en CAPREDENA que se financia principalmente con aporte fiscal.
- Se plantea que este instituto previsional se desligue de la gestión de pago de las pensiones, dejando que esta labor la desarrollen entes especializados, que ofrecen la ventaja de ofrecer alternativas de pensión y de contar con experiencia en el manejo de pensiones y además con costos de operación reducidos debido a sus economías de escala.
- Para que ello sea posible es necesario adecuar la institucionalidad relacionada a esta materia y particularmente desarrollar un mecanismo de manera que se traspasen a estos entes especializados los recursos necesarios para cubrir los compromisos de pago de pensiones.
- Por otra parte, también se pretende que el cambio del gestor no altere las pensiones actuales y futuras definidas para el beneficio de los afiliados a CAPREDENA y que por lo tanto sea indiferente para ellos quien realice la tarea operacional.
- El compromiso de pago de pensiones se expresa desde el punto de vista financiero, como un flujo de caja con egresos periódicos por montos conocidos. Es por lo tanto fácilmente cuantificable.

7.3.2. Alternativas financieras.

- Existen diversas alternativas para proveer a los entes especializados con los recursos necesarios para el pago de las pensiones:
 - desembolso desde CAPREDENA en una sola vez por el monto de los recursos requeridos al momento de producirse la pensión

- desembolsos periódicos desde CAPREDENA por los montos necesarios para financiar el flujo de la pensión
- desembolso de los recursos desde CAPREDENA independientemente de la estructura de pago de la pensión.
- La primera alternativa, significa un pago al contado del capital necesario para obtener una anualidad equivalente a la pensión correspondiente. Con ese capital, el ente especializado otorgará un flujo mensual que será financiado con la inversión del capital recibido. El inconveniente de esta alternativa es que significa un desembolso anticipado de recursos.
- La segunda alternativa es, desde el punto de vista financiero, similar a la estructura de desembolsos vigente. En otras palabras, consiste en proveer los recursos en la medida que se van requiriendo de acuerdo al plan de pago de las pensiones. La ventaja de esta solución proviene del ahorro de costos en la gestión de administración y pago de las pensiones.
- La tercera alternativa consiste en independizar el flujo de pago de la pensión del flujo de financiamiento. Esta alternativa ofrece la ventaja de ahorro de costos y además la ventaja de flexibilizar la estructura de financiamiento, por lo que es la más ventajosa. En este caso se trata de la formulación de un Bono Fiscal cuyas características se señalan en el punto siguiente.

7.3.3. Bono Fiscal.

- En efecto, la fórmula para independizar flujos consiste en la emisión de títulos de deuda, bonos, cuyo valor presente sea equivalente al capital necesario para financiar el flujo de pensión.
- No se requiere por lo tanto que los flujos calcen con la pensión, pudiendo tener una estructura diferente y un plazo diferente, que se adecue a las disponibilidades de CAPREDENA.
- Se propone que el financiamiento de las pensiones se realice por medio de la emisión de bonos. Estos títulos se venderían en el mercado de capitales y con los recursos obtenidos se constituiría el capital necesario para financiar la pensión.
- El procedimiento operaría a partir del momento en que el beneficiado se pensiona.

En primer lugar se calcula el capital necesario para obtener la pensión utilizando las tablas actuariales que aplican las compañías de seguro de vida. La tasa de interés de descuento para esta operación sería la tasa promedio ponderada de los últimos seis meses utilizada por estas mismas compañías para el cálculo de rentas vitalicias.

A continuación se emitirían bonos por un valor tal que descontado a la tasa vigente en el mercado, se obtengan los recursos requeridos para financiar el capital necesario. En el caso que existan ahorros acumulados en la cuenta

individual, el monto de la emisión debe cubrir la diferencia hasta alcanzar el valor del capital necesario.

- En la eventualidad que el precio de venta del bono fuese inferior al monto requerido, y esto afecte el valor de la pensión, la diferencia deberá ser asumida por CAPREDENA. En otras palabras se trata de aplicar el mismo procedimiento que utilizan algunas instituciones financieras en créditos hipotecarios, asegurando el valor par de las Letras Hipotecarias. El objeto de este seguro es que el cambio de procedimiento no afecte el monto de la pensión a que tienen derecho los afiliados a CAPREDENA.

7.3.4. Características de los bonos.

Para que los bonos sean atractivos en el mercado, es decir para que exista interés en comprarlos por parte de los inversionistas institucionales o de las personas naturales, se debe cumplir con algunos requisitos.

- La garantía debe ser estatal. De esta manera se evita cualquier castigo por riesgo. En otras palabras, debe ser tan seguro como un pagaré reajutable del Banco Central o como un Bono de Reconocimiento.
- Con el objeto que los bonos sean competitivos en el mercado secundario, es recomendable que se parezcan a los pagarés reajutables del Banco Central. Esto significa que deben ser reajutables en UF, la tasa de interés de carátula debe ser similar y tener las mismas condiciones de transabilidad.
- Los flujos de interés y amortización de los bonos se pueden diseñar con pagos trimestrales, semestrales, anuales, o con un solo pago al vencimiento.
- La estructura de pagos no requiere ser un espejo del flujo de pensión, y por lo tanto se debe determinar tratando de satisfacer las necesidades de los inversionistas de largo plazo; las AFP y las Compañías de Seguros de Vida.
- Asimismo, el plazo del bono tampoco requiere ser equivalente al plazo esperado de la pensión, de manera que el diseño del bono es bastante flexible, y debe corresponder más bien a la disponibilidad de recursos de CAPREDENA.
- Esta flexibilidad, tanto en plazos de vencimiento como en estructura de pagos, permite emitir series de bonos diferenciados por sus plazos de emisión o madurez. En el mercado financiero existen inversionistas con diferentes preferencias de plazo, que podrían ser satisfechas con los distintos bonos.
- Por otra parte, emitir series de bonos con esas características facilita el desarrollo del mercado secundario de estos papeles, su cotización se hace más simple y la comparación con otros títulos semejantes es más sencilla.
- El propósito es evitar las dificultades que conlleva transar títulos como los Bonos de Reconocimiento, los que por tener fechas de vencimiento absolutamente distintas son difíciles de comparar y deben ser transados individualmente.

- Asimismo, la emisión no requiere calzar exactamente con los capitales requeridos por las pensiones. Se podrían emitir de acuerdo a las necesidades presupuestadas para el año por ejemplo, con lo cual se obtendrían los recursos de caja para hacer los aportes que fuesen necesarios.

7.4. Resultados financieros.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación financiera clasificados en:

- Situación individual
- Situación vigente
- Situación con propuesta
- Situación financiera comparativa

7.4.1. Situación individual.

Este punto contiene los aspectos relativos a la configuración del beneficio considerando cada caso en forma individual.

El ejercicio se ha efectuado considerando las características particulares de oficiales y suboficiales.

Los antecedentes más importantes de destacar en el desarrollo de cada caso son:

- Se destina el 10% de cotización a una cuenta individual cuya rentabilidad se ha estimado en 5% real anual.
- En cada caso se considera el salario según el grado jerárquico que se tenga a la edad respectiva.
- El bono fiscal se calcula como la diferencia entre el beneficio definido y el capital acumulado en la cuenta producto del 10% de cotización.
- Se calcula el beneficio neto que se otorga en la actualidad como desahucio. Para ello se calcula la diferencia entre lo que se destina por cotización entre la edad de pensión y los 35 años de antigüedad, en calidad de pasivo, y el mes de remuneración por año de antigüedad.
- Se calcula el beneficio actual del que goza quien se retira cuando se acoge a jubilación. En ese momento dispone de un capital equivalente a un mes de sueldo por cada año de antigüedad con tope de 35 años.
- Dado que en algunos casos se produce una diferencia entre el beneficio líquido que reciben actualmente y el beneficio que se ha configurado en esta propuesta, se ofrecería la opción de operar con un crédito que otorgado en 60 meses a un 0,7% de interés mensual significa destinar una parte de la pensión para devolver dicho capital. En todo caso este sistema se plantea como optativo para quienes requieran hacer uso de él.

A continuación y con el fin de aclarar lo anteriormente descrito se presenta un ejemplo específico para oficiales y otro para suboficiales. El cuadro detallado para cada edad se presenta en Anexo 8.

Cuadro Nº 28
Acumulación en cuenta individual y distribución para beneficios

Años	Salario \$	Saldo Acumulado \$	Pensión \$
Oficiales			
25	944.923	26.830.516	26.830.516
Suboficiales			
25	289.395	9.298.793	9.298.793

Cuadro Nº 29
Beneficio de pensión: Acumulación en cuenta y bono fiscal

Año	Saldo cuenta \$	Capital Necesario \$	Disponible para pensión \$	Bono Fiscal \$
Oficiales				
25	26.830.516	161.215.837	26.830.516	134.385.321
Suboficiales				
25	9.298.793	49.374.517	9.298.793	40.075.724

Cuadro Nº 30
Beneficio de desempleo: Acumulación en cuenta y beneficio neto

Año	Beneficio Neto \$	Beneficio Actual \$	Crédito optativo \$
Oficiales			
25	18.369.637	23.623.078	5.308.980
Suboficiales			
25	5.625.948	7.234.885	1.625.946

Como se aprecia en el Cuadro Nº 30 para los casos presentados, los beneficiarios recibirían una disponibilidad líquida de la magnitud que se indica en la columna "Beneficio Neto" más un crédito optativo, lo que permitiría igualar el beneficio actual.

7.4.2. Situación vigente.

La evaluación financiera de la situación vigente considera el pago de pensiones y desahucio en las condiciones actuales. En este escenario se ha considerado la cotización respectiva para cada tipo de beneficio tanto de la población activa y pasiva.

Esta evaluación se ha efectuado sobre la base de la población vigente. Los aspectos más importantes de resaltar son :

- La población vigente se mantiene constante, esto es se producen ingresos que permiten reponer el personal que se retira.

- Los beneficios de pensión consideran el pago del 100% de la última remuneración
- Los activos cotizan para pensiones un 6% y los pasivos un 6% del monto de las pensiones
- Se consideran pensiones de retiro, viudez, invalidez y orfandad.
- Se aplican tablas de mortalidad a la población beneficiaria con el objeto de efectuar las deducciones que procedan.
- Respecto del beneficio de desahucio se considera la cotización del 5,5% de los pasivos y 6% de los activos hasta completar 35 años de antigüedad

Los resultados de la proyección cada 10 años son los siguientes, para los sistemas de pensiones y desahucio:

**Cuadro Nº 31
Situación vigente en pensiones**

Año	Cotizaciones M\$	Beneficios M\$	Déficit M\$
10	29.659.493	434.776.083	405.116.590
20	33.177.836	509.634.445	476.456.608
30	35.821.753	565.888.009	530.066.256
40	37.149.418	594.136.193	556.986.775
50	37.584.487	603.392.974	565.808.487
60	37.892.649	609.949.607	572.056.958

**Cuadro Nº 32
Situación vigente en desahucio**

Año	Cotizaciones M\$	Beneficios M\$	Déficit M\$
10	2.014.713	32.217.298	30.202.585
20	2.176.804	32.217.298	30.040.494
30	2.268.300	32.217.298	29.948.997
40	2.304.199	32.217.298	29.913.098
50	2.319.628	32.217.298	29.897.670
60	2.330.416	32.217.298	29.886.881

Los antecedentes detallados se presentan en el Anexo 9 y Anexo 10, identificados en el sector denominado "Situación vigente".

7.4.3. Situación con propuesta.

La evaluación financiera de la propuesta contempla las siguientes particularidades para el sistema de pensiones:

- Se considera la incorporación a esta propuesta de toda la población que ingresa a las FFAA, manteniéndose en el sistema vigente la población actual.
- Con el transcurso de los años se va haciendo efectiva la acumulación de capital en las cuentas individuales y sólo parte de la población queda con el beneficio actual
- En las cuentas se considera la acumulación del 10% de la cotización
- Con el fin de igualar las condiciones actuales respecto del monto de los beneficios, a la población pasiva se le otorga un beneficio equivalente al 94% del beneficio actual
- Se considera la cotización de la población pasiva que se mantiene en las condiciones actuales
- Para efectos de evaluación se han calculado los flujos anuales de pagos de beneficios independiente de que ellos se recomiende cubrir con un bono fiscal cuya estructura de pago sea diferente al flujo anual de pensiones.

La evaluación financiera desarrollada bajo las condiciones descritas entrega los siguientes resultados para los años que se indica:

Cuadro Nº 33
Situación con propuesta en pensiones

Año	Cotizaciones M\$	Beneficios M\$	Déficit M\$
10	18.070.857	434.776.083	416.705.226
20	11.739.578	480.146.989	468.407.411
30	8.079.982	503.799.634	495.719.652
40	6.338.962	490.172.348	483.833.387
50	5.017.540	476.907.613	471.890.072
60	4.060.000	477.258.402	473.198.402

La evaluación financiera de la propuesta contempla las siguientes particularidades para el sistema de desempleo:

- En las condiciones actuales se mantiene el pago del beneficio vigente
- Durante un tiempo se percibe cotización de activos y pasivos para pagar el beneficio actual.
- En la medida que se va haciendo efectiva la acumulación en la cuenta individual se transforma el beneficio actual en beneficio neto.

Los resultados de la evaluación financiera de la propuesta para cada uno de los años que se indica son:

**Cuadro Nº 34
Situación con propuesta en desahucio**

Año	Cotizaciones M\$	Beneficios M\$	Déficit M\$
10	1.258.143	32.217.698	30.959.154
20	635.189	31.955.893	31.059.299
30	147.076	29.341.848	29.194.772
40	0	26.727.803	26.727.803
50	0	25.682.185	25.682.185
60	0	25.682.185	25.682.185

Los antecedentes detallados se presentan en el Anexo 9 y Anexo 10, identificados en la sección denominada "situación propuesta".

7.4.4. Situación comparada.

Al comparar la situación financiera de la situación vigente y la que considera la propuesta se obtienen los siguientes resultados para cada uno de los sistemas evaluados. Esta diferencial se calcula como la diferencia entre el déficit de la situación con propuesta y el déficit de la situación vigente.

**Cuadro Nº 35
Diferencial situación vigente y propuesta**

Año	Diferencial sistema de pensiones M\$	Diferencial sistema de desahucio M\$
10	-11.588.636	-681.899
20	8.049.198	-1.018.805
30	34.346.603	754.225
40	73.153.388	3.185.295
50	93.918.415	4.215.485
60	98.858.556	4.204.696

Los antecedentes detallados para cada año se presentan en los Anexos 9 y Anexo 10 identificados en la columna "delta".

Respecto de este diferencial cabe señalar los siguientes comentarios:

- En el sistema de pensiones la situación de diferencia negativa se revierte en el año 20.
- En el sistema de desahucio la situación de diferencia negativa se revierte al año 26.

- Al calcular el valor presente de los diferenciales entre los flujos de déficit en ambas situaciones, calculados al 6% se obtiene:
 - Sistema de pensiones \$ 105.812.311.041
 - Sistema de desahucio \$ -1.077.188.123

Esto significa que la aplicación del sistema propuesto permite a CAPREDENA reducir el déficit en \$ 104.735.122.919, como resultado de la rentabilidad que se obtiene de la capitalización de las cotizaciones.

- Estos valores incorporan los costos asociados a la transición del sistema, por cuanto se ha contemplado una progresividad de aplicación del mismo.

Las cifras anteriores demuestran la conveniencia financiera de aplicación de la propuesta.

Capítulo VIII. Aspectos específicos de la propuesta

Este capítulo tiene por objetivo resaltar algunos aspectos importantes relacionados con la propuesta descrita.

8.1. Transición.

El sistema y la estructura de financiamiento de beneficios que se proponen en este informe para el régimen previsional de las Fuerzas Armadas, se sugiere sea aplicado en su totalidad al nuevo contingente que se incorpore a contar de la fecha de puesta en marcha del nuevo régimen, estableciéndose para ello:

- Cuentas individuales donde se registrarán las cotizaciones mensuales de cada trabajador hasta el momento de su retiro. En este sentido CAPREDENA deberá complementar sus sistemas administrativos
- Contratación de la administración del fondo acumulado con las cuentas individuales, para lo cual se deberán desarrollar previamente las siguientes actividades:
 - Elaboración de bases de licitación
 - Llamado a licitación
 - Decidir con quien se contratará la administración del fondo.

Considerando la estructura actual de beneficios y requisitos, estos nuevos aportantes no tendrían beneficios hasta el año 20 desde inicio de operación de este nuevo sistema. Las personas que se retiren de actividad con un período de cotización menor a 20 años se les entregará el saldo acumulado en su cuenta individual a la fecha del retiro como único beneficio.

Por otra parte, CAPREDENA debería emitir, durante los primeros 20 años de operación del nuevo sistema, Bonos Fiscales para el financiamiento del monto para completar el capital necesario de aquellos individuos que se invaliden y tengan derecho a pensión de invalidez. Para ello se deberá efectuar una estimación anual de estos recursos con el objeto de emitir los bonos correspondientes.

Respecto de los trabajadores vigentes se propone una aplicación paulatina del nuevo sistema bajo las siguientes condiciones:

- Todos los trabajadores con menos de 30 años de servicio deberían iniciar sus cotizaciones a la cuenta individual.
- Los trabajadores con menos de 20 años de servicios dispondrán, en caso de retiro, de su cuenta individual, más el Bono de Reconocimiento que actualmente opera en el sistema por el número de años de cotización previos al inicio del sistema.
- Los trabajadores con más de 20 años de servicio y hasta 30 años de servicio, dispondrán del saldo de su cuenta más el Bono Fiscal en los términos definidos en este informe, valores con los cuales contratarán una pensión eligiendo la modalidad que estimen conveniente.
- En el caso de los trabajadores con más de 30 años de servicio mantendrán las condiciones actuales de obtención y cobro del beneficio.
- Para aquellos trabajadores que se reincorporen habiendo cotizado anteriormente en CAPREDENA, se incorporarán al régimen de cuenta individual percibiendo los beneficios asociados a su período de permanencia desde su reincorporación.

De igual manera que para los inválidos con derecho a pensión, CAPREDENA deberá estimar anualmente, a contar del año 20 de vigencia del sistema, el monto del capital necesario para financiar pensiones, con el objeto de emitir los bonos correspondientes.

Por otra parte, durante el período de transición es necesario efectuar algunos ajustes a los beneficiarios y requisitos para acceder a los beneficios del sistema según se detalla a continuación:

- Ajuste de beneficiarios de pensión. En este sentido se propone homologar, en un plazo de 5 años, los beneficiarios con derecho a pensión que tienen los trabajadores afiliados a CAPREDENA con los que se consideran en el DL 3.500. Especial importancia tiene la eliminación de la calidad de beneficiarios las hermanas e hijas solteras del causante.
- Ajuste de porcentajes de pensión. Se estima conveniente homologar los porcentajes de pensión en relación al último salario de acuerdo a lo establecido en el DL 3.500, permitiendo con ello destinar parte del Bono Fiscal a beneficios para desempleo. Se propone llegar al 75% del último salario en un plazo de 10 años, reduciendo el 100% actual en 2,5 puntos porcentuales para cada año, estableciendo además una proporcionalidad para los años de servicios menores a los 30 años.
- Ajuste de años de cotización. Se recomienda prolongar el período para acceder el 100% del beneficio (esto es el 75% de la última remuneración) a 40 años de servicios, agregando un año más a los que tienen 20 años de servicios, 2 a los que tienen 29 y así sucesivamente, para llegar a los que tienen actualmente 10 años de servicios con los 40 años que se exigirían en régimen. El excedente que pudiera producirse en el Bono Fiscal por este ajuste se puede destinar a los beneficios por desempleo.
- Imponibilidad. Se propone incorporar los conceptos no imponibles a la base imponible a contar del año 5 de la reforma, para que su impacto en el gasto fiscal se reduzca por efecto de la capitalización en la cuenta individual.

En materia de desahucio se propone un ajuste anual que implique pagar el valor presente neto del beneficio desde el primer año de operación del sistema, considerando para ello el aporte a la cuenta individual que, como se señaló anteriormente en este informe, incluye un 4% que se destinaba a desahucio.

Finalmente, en materia de pensiones vigente se recomienda operar de la siguiente manera:

- Calcular el valor presente de las pensiones de las personas menores de 70 años.
- Calendarizar una emisión de Bonos Fiscales que, de acuerdo a necesidades de política fiscal, permita financiar el valor presente de las pensiones de las personas menores de 70 años.
- Poner a disposición de los pensionados el valor presente de sus pensiones para que puedan optar por cualquiera de las modalidades de pensión existentes en régimen privado o por mantenerse en CAPREDENA.

En relación con los otros beneficios, se recomiendan las siguientes etapas:

- Agrupar la población por segmentos similares de beneficios sociales bajo un mismo mando.
- Licitación con Cajas de Compensación o Mutuales los beneficios asociados a cada segmento, conjuntamente con la transferencia de los créditos vigentes.
- Seleccionar para cada segmento la institución administradora (Caja de Compensación o Mutual) que mejor satisfaga los requerimientos de cada uno de ellos.

8.2. Funcionamiento.

La propuesta descrita contempla cambios en la administración y funcionamiento de los regímenes previsionales existentes en las Fuerzas Armadas. Con el objeto de precisar algunos aspectos relacionados con la forma en que la propuesta contempla que se administre cada régimen se incluyen los siguientes antecedentes:

8.2.1. Administración de cuentas individuales.

En el proceso relacionado con el manejo de cuentas individuales es posible distinguir claramente dos funciones, la primera relacionada con el registro de cada individuo y sus características relevantes, tales como : datos identificatorios, remuneraciones, repartición, registro y pago de cotizaciones, periodo de afiliación, saldo de la cuenta individual, entre otros y la segunda relacionada con la administración de los recursos monetarios recibidos en la cuenta con el fin de generar la mayor rentabilidad.

El primer proceso, se estima debiera residir en CAPREDENA, con la ventaja de mantener el resguardo de la información del contingente militar aspecto que se considera de especial importancia.

Esta función permitirá la relación del trabajador durante su vida activa con CAPREDENA.

8.2.2. Administración del Fondo de Pensiones.

Los recursos acumulados en las cuentas individuales serán encargados para su administración a una de las AFP que operan en el mercado. Este proceso se recomienda debe efectuarse mediante licitación pública a la que puedan concurrir estas instituciones, todo ello con el fin de garantizar la transparencia del proceso. Este proceso debiera entregar como resultado entre otros, el tiempo que se administrará el fondo, el costo de hacerlo y la política de inversiones.

Si bien, podría otorgarse libertad al trabajador para que elija la institución que administre su fondo, el hecho de contar con un bono asociado para complementar el pago de la pensión en el momento de producirse el evento, cada bono será transado en condiciones distintas dependiendo de la AFP de la que se trate y de la tasa de rentabilidad obtenida por ella, asignándosele a éste un componente de riesgo que afectaría al Fisco.

8.2.3. Pago de pensiones.

Según se ha señalado, esta propuesta contempla que el trabajador disponga de su capital necesario para el pago de su pensión y pueda elegir la modalidad que más le convenga, entre retiro programado y renta vitalicia.

En caso de optar al retiro programado se mantendrá en contacto durante su vida pasiva con una AFP (puede ser distinta a la que administraba el Fondo de Pensiones). Por su parte si decide optar por la modalidad de renta vitalicia será una Compañía de Seguros quien pagará la pensión.

8.2.4. Seguro de invalidez y sobrevivencia.

Según se expresara, la propuesta contempla que parte de la cotización se destine al financiamiento del seguro de invalidez y sobrevivencia, cuyo objetivo sea el de cubrir el riesgo asociado al fallecimiento o invalidez del afiliado, cuando en la cuenta de capitalización no se haya reunido el capital necesario para solventar la pensión que se estima deba acumularse en condiciones de cotización continua, es decir sin interrupciones producto de una contingencia que genere invalidez o muerte.

Este riesgo se recomienda sea cubierto mediante la contratación con una Compañía de Seguros, entidades que actualmente aseguran la contingencia a las AFP. Al igual que en todos los procesos en que esta propuesta recomienda la contratación de servicios con terceros, se estima necesaria configurar un llamado a licitación a fin de otorgar transparencia al mismo.

8.2.5. Afiliación a Cajas de Compensación.

La afiliación a las Cajas de Compensación es una alternativa que se materializa por ingreso del empleador, en que se requiere del acuerdo mayoritario de los trabajadores. En este sentido, se visualiza como una opción la posibilidad que cada rama de las Fuerzas Armadas o cada repartición adhiera a una CCAF de las 6 existentes en el mercado. Sin embargo, la administración de las prestaciones complementarias ha recomendado que se sugiera su incorporación a una sola entidad, considerando a la institución como un todo, con el fin de lograr ventajas de una adecuada distribución de riesgo. En este caso la decisión sería adoptada por el Comandante en Jefe de cada rama.

En todo caso, y siempre con el fin de entregar transparencia a este proceso se recomienda el llamado a licitación para concurrir a la administración de las prestaciones de bienestar social que actualmente tiene la institución y todas aquellas que estas entidades puedan ofrecer en virtud del bienestar de estos trabajadores.

8.2.6. Libertad para seguir cotizando.

El sistema que se plantea en cuanto a generar el capital necesario que permita al individuo contar con un monto para contratar su pensión, ofrece la opción de mantenerse cotizando, generando con ello la posibilidad de mantener en su cuenta individual los valores para que conjuntamente con sus cotizaciones posteriores le permita aumentar el capital para financiar la pensión. En todo caso, el no ejercer el derecho a pensión no le impide mantener su bono fiscal calculado al momento de cumplir el requisito.

8.3. Normativa.

Según se ha esquematizado en el punto 7.2 de este capítulo, el esquema de beneficios propuesto distingue un componente de seguridad social y uno laboral.

En el primer componente se reconoce el derecho de todo trabajador de contar con una prestación que lo cubra ante una contingencia y que reemplace su fuente de ingreso sobre la base de la contingencia que se desea cubrir. En este caso, el sistema de pensiones debe reconocer la necesidad de reemplazar una parte del ingreso cuando se enfrenta a la contingencia de vejez, invalidez o muerte. Por su parte, en el caso del desempleo, se debe reconocer la necesidad de entregar una fuente de ingreso que permita reemplazarla mientras dure la inactividad.

El segundo componente de carácter laboral, se suscita por la necesidad del empleador de llamar a retiro a parte de su personal y asegurarle en compensación un beneficio de pensión. En el caso del desempleo, y al igual que existe en el sector civil el empleador se ve obligado a compensar al trabajador que le presta servicios y que es llamado a cesar en sus funciones.

Según se puede visualizar se han distinguido dos aspectos de naturaleza y características absolutamente diferentes para los beneficios de pensión y desempleo.

Esta característica permite recomendar que se dicte normativa y reglamentación en forma separada por cuanto sus aspectos tan diferentes lo ameritan, permitiendo a su vez, que cualquier ajuste o cambio que se quiera incorporar en uno no afecte al otro.

8.4. Ventajas de la aplicación de la propuesta.

La Consultora estima que de acordarse la aplicación de esta propuesta se cuenta con las siguientes ventajas:

- La existencia de un bono fiscal permite distinguir los beneficios en sus aspectos laborales de aquellos de seguridad social.
- El bono fiscal puede ir derivando en transformarse como parte del salario o de cotización convenida, lo que significaría un ahorro fiscal.
- La estructura del bono fiscal permite destinar parte de él, según lo estime la Institución a:
 - Mayor sueldo hoy
 - Si se genera mayor sueldo, se genera consecuentemente un mayor beneficio de pensión
- El bono fiscal da mayor flexibilidad para reflejar situaciones como premios a la carrera militar, desincentivos a los retiros voluntarios u otras que propendan a maximizar el recurso humano.
- El Fondo de Revalorización de Pensiones de ja de operar en el tiempo, por cuanto se traspasa la responsabilidad del pago de pensiones y sus respectivos reajustes a la AFP o Compañías de Seguros.

Capítulo IX: Resumen y conclusiones

Sobre la base de los antecedentes presentados y con el objeto de resaltar los principales aspectos que, a juicio de esta consultora, son los elementos que se consideraron para la definición de la propuesta de reforma al sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas, a continuación se efectúan los siguientes comentarios:

- Las Fuerzas Armadas constituyen un sector poblacional sujeto a una estructura piramidal que se caracteriza por una salida sistemática de personal como resultado de ascensos y promociones; y; por una entrada permanente de nuevo contingente provisto por las escuelas matrices.
- El desarrollo tecnológico ha implicado una creciente profesionalización del personal de las Fuerzas Armadas, situación que incrementa la necesidad de contar con un sistema de incentivos que permita evitar la fuga de estos profesionales hacia el sector civil, que debiera consistir en beneficios pecuniarios y no pecuniarios en actividad, en vez de los beneficios previsionales.
- La creciente incorporación de material bélico de mejor tecnología conjuntamente con la baja probabilidad de conflictos bélicos, permiten asumir que la dotación de las Fuerzas Armadas pueden verse reducida, con el consiguiente efecto negativo sobre el aporte a CAPREDENA que tiene como base las remuneraciones del personal activo.
- La observación del régimen previsional de las Fuerzas Armadas vigente en diversos países, entrega como resultado que el existente en Chile es muy similar al de aquéllos donde existen beneficios generosos con un fuerte componente de financiamiento fiscal. Esta situación es similar a la que existía para el sector civil antes de la reforma, donde el sistema vigente en Chile no difería sustancialmente con lo que ocurría en otros países. Sin embargo, después que Chile reformó el sistema previsional, son muchos los países que de una u otra forma han asimilado los conceptos aplicados en dicha reforma.
- El sistema de seguridad social debe estar dirigido a cubrir estados de necesidad producido por contingencias sociales que, según la doctrina de las últimas décadas, considera el desempleo, la cesantía, la enfermedad y accidentes, la invalidez, la vejez, la muerte, el riesgo laboral, la maternidad y la crianza y cuidado de los hijos.
- Las pensiones por años de servicio que contemplaba el antiguo régimen previsional chileno, en que el derecho a la prestación nacía como consecuencia de un número determinado de años de cotizaciones y no por la ocurrencia de una contingencia social (como la vejez por ejemplo), no tiene una justificación teórica desde el punto de vista de la seguridad social, sino más bien obedece a criterios indemnizatorios desde el punto de vista laboral.
- Los beneficios de la seguridad social deben estar dirigidos a cubrir el estado de necesidad que se produce como consecuencia de la contingencia social que se produzca y, por consiguiente, no debe incorporar prestaciones que impliquen otros conceptos, como por ejemplo, pagos que consideren retribuciones laborales.

- Los diagnósticos efectuados sobre la seguridad social vigente en Chile antes de la reforma concluían que ésta era de alto costo; tenía beneficios heterogéneos, frente a una misma contingencia entregaba diversos beneficios; y, discriminatoria en cuanto a sus costos y prestaciones, entre otros factores. Asimismo, el sistema de financiamiento sobre la marcha de este sistema implicó un fuerte desfinanciamiento producto del envejecimiento de la población y de las condiciones ventajosas para acceder a beneficios que obtuvieron algunos grupos de población.
- Sobre la base del diagnóstico se construyó un nuevo sistema previsional consistente en un régimen de capitalización individual donde la base es la libertad de elección del individuo para optar por entre diversas entidades administradoras de carácter privado y por la modalidad de pensión que mejor satisfaga sus intereses personales.
- Los beneficios del nuevo sistema de pensiones para el sector civil tienen directa relación con los aportes efectuados, por consiguiente, obedece a decisiones individuales que involucran sacrificio de consumo presente, aumentando su aporte a la cuenta individual, para acceder a una pensión mejor
- La creación de una cuenta individual en el nuevo sistema de pensiones permitió al trabajador ser dueño de sus recursos previsionales para destinarlo a financiar sus pensiones de vejez y, simultáneamente, éstos pasaron a tener el carácter de inembargables.
- La descentralización de los programas de la seguridad social que trajo aparejada la reforma previsional, permitió evaluar eficientemente el funcionamiento de cada uno de ellos evitándose los subsidios cruzados entre los mismos.
- La reforma previsional incorporó el concepto de subsidiariedad en las prestaciones de la seguridad social, que significó que el Estado sólo acudía al financiamiento de las personas de menores ingresos a través de la garantía estatal de pensiones mínimas.
- Con todo, el nuevo sistema previsional estableció que el Estado exige un ahorro mínimo definido por el 10% sobre el salario para alcanzar un nivel de beneficios razonable durante la vejez, y que si la persona desea acceder a una mejor pensión tiene la libertad de aportar adicionalmente a su cuenta individual. Esto significa que el sistema de remuneraciones debe contemplar una justa compensación por el trabajo realizado y que el trabajador decide cuanto de ello destina a su vejez.
- Los requisitos exigidos para obtener pensiones de retiro del sistema previsional que administra CAPREDENA contienen una mezcla de beneficios laborales con estados de necesidad propios de la seguridad social. En efecto, el hecho de tener beneficios asociados a años de servicio no necesariamente está asociado a una contingencia de la seguridad social, sino que corresponde a una política indemnizatoria propia del sistema de remuneraciones.
- El monto de los beneficios está asociado a la última remuneración imponible más algunos conceptos de carácter no imponible, con un claro sentido de incorporar a la pensión elementos compensatorios que permitan mantener el nivel

remuneracional del activo en su calidad de pasivo, situación que obedece a criterios propios de un sistema de protección patronal.

- El sistema contempla beneficiarios que en cualquier legislación moderna de seguridad social han sido superados, tal es el caso, de las hijas solteras que en sus orígenes se incorporaron puesto que, entre otros motivos, no tenían una participación en el mercado laboral y no podían generar su sustento.
- El desahucio es una prestación de carácter retornable aunque no en su totalidad, puesto que el trabajador que cesa en sus funciones, debe continuar cotizando hasta los 35 años de afiliación a CAPREDENA, con lo que en la práctica se transforma en un crédito subsidiado, cuya magnitud depende de los años de permanencia en actividad. Asimismo, este beneficio es propio de la legislación laboral y no de un sistema de seguridad social.
- En la actualidad CAPREDENA administra regímenes de pensiones, salud y otros, situación que no se compatibiliza con los enfoques modernos sobre administración de la seguridad social, donde se separan los entes administradores por grandes grupos de beneficios: pensiones, salud y otros.
- La existencia de bajos períodos de cotización para obtener un beneficio incide en el otorgamiento de pensiones desfinanciadas, exigiendo, en consecuencia, un alto aporte estatal para cubrirlo.
- La modernización del país y la profesionalización de las Fuerzas Armadas exigen una coherencia en los regímenes de seguridad social que cubren a la población civil y a las Fuerzas Armadas, facilitando con ello, la libre transferencia de recursos humanos entre ambos sectores, situación que hoy se dificulta por la diferencia significativa entre los dos sistemas previsionales.
- Los requisitos, causantes y montos de las pensiones asociados al régimen de las Fuerzas Armadas son más generosos que los establecidos en el DL 3.500, situación que se produce debido a la inclusión de beneficios de carácter laboral en este régimen, que superan el estado de necesidad producido por la contingencia.
- Adicionalmente, beneficios como el desahucio y el mayor valor de pensión respecto del DL 3500, apuntan, entre otros motivos, a proteger al trabajador de la situación de desempleo que se le presenta, aspecto que si bien está dentro de las contingencias que debe cubrir un sistema de seguridad social, corresponde a un elemento adicional que debe incluir, además de un salario mientras dure el desempleo, un proceso de capacitación o re-educación para la actividad civil.
- El sistema de CAPREDENA es de carácter monopólico no existiendo para sus afiliados la libertad de elección respecto del organismo previsional que mejor satisfaga sus necesidades ni del derecho de propiedad de sus ahorros previsionales, establecidos en el DL 3.500
- El sistema previsional de CAPREDENA no incorpora el concepto de seguros para contingencias de invalidez y muerte de los afiliados. En este sentido podría incorporarse el seguro de invalidez y sobrevivencia, al estilo del DL 3500, de manera tal que permita producir una distribución del riesgo asociado a este tipo de evento.

- En lo que respecta al sistema de salud, el sistema aplicable a las Fuerzas Armadas contempla las opciones que tiene el sistema civil, tales como FONASA e Isapre, agregándose dos adicionales, como son, la institucional y CAPREDENA. En este sentido se considera que en la medida que exista equidad entre los aportes del fisco a FONASA y al sector salud de las Fuerzas Armadas, habrá homogeneidad entre ambos sistemas.
- En materia de accidentes del trabajo, los beneficios asociados a la inutilidad que entrega el sistema previsional de las Fuerzas Armadas, están contemplados en este marco. En este sentido, sería recomendable analizar la factibilidad de segregar este sistema del resto y asociarle el concepto de seguros o el de Mutualidades de Accidentes del Trabajo.
- Los otros beneficios que administra CAPREDENA constituyen un conjunto de prestaciones complementarias dirigidas a mejorar el bienestar de sus beneficiarios, aspecto que redundaría en asumir una diversidad de funciones para su administración. En este sentido, es necesario mencionar la existencia de las Cajas de Compensación que son entidades sin fines de lucro que dirigen su accionar al bienestar del trabajador y su grupo familiar y que, actualmente, cuentan con diversos esquemas de beneficios, prestaciones complementarias entre otros, que permiten aprovechar su capacidad instalada, con la consiguiente economía en costos, para administrar diversos regímenes de prestaciones.
- El sistema previsional administrado por CAPREDENA presenta la característica de ser un sistema financiado con aportes de los afiliados activos y pasivos –que es una modalidad especial de financiamiento sobre la marcha-, por una parte, y por un aporte fiscal significativo, por otra. Por consiguiente, la evolución de la relación de costos por beneficios crecientes y de los ingresos por cotizaciones será determinante en el incremento del costo fiscal.
- La proyección de cifras del sistema de pensiones vigente para las FFAA presentan un déficit creciente en el tiempo hasta lograr su estabilización aproximadamente en 40 años más. Esta proyección no considera eventuales reducciones en la planta actual de las Fuerzas Armadas ni el aumento de la esperanza de vida propia del desarrollo demográfico. Si bien el resultado de esta proyección entrega una cifra significativa de déficit creciente en el tiempo, su porcentaje de crecimiento es inferior a un 5%, situación que produce un decrecimiento relativo como porcentaje del PIB
- La comparación de cifras aportadas para el pago del desahucio con el monto recibido al momento del retiro por las personas, permite apreciar que existe un mayor valor del beneficio respecto del aporte que varía entre un 1% y un 29% y que correspondería al monto efectivo del beneficio. Esto puede ser interpretado como un sistema de ahorro y crédito con un subsidio implícito.
- La proyección de la capitalización de la cotización del 6% permite afirmar que el déficit de largo plazo se puede reducir como resultado de la rentabilidad de esta capitalización, no obstante que en los primeros años de proyección, como consecuencia de la eliminación de las cotizaciones (se capitaliza el 6%), el déficit es mayor.

- Los requerimientos de ingentes recursos para el sistema previsional de las Fuerzas Armadas, exigen de aportes fiscales crecientes que distraen la atención respecto de las reales necesidades de las mismas, provenientes de la necesidad de contar con recursos humanos profesionalmente calificados por los cuales debe competir con el sector privado. En este sentido, creemos conveniente que el sistema previsional debe tener como objetivo cubrir el estado de necesidad producido por la contingencia mediante un mecanismo que permita su financiamiento, e incorporar al sistema remuneracional e indemnizatorio los conceptos que agregan costos al sistema previsional.

La propuesta de reforma al régimen previsional de las Fuerzas Armadas, administrado por CAPREDENA, se ha estructurado de modo que permita organizar adecuadamente cada uno de los conceptos integrantes de los beneficios del sistema, separando los conceptos de origen laboral de los de origen previsional. En este sentido, el sistema propuesto contempla:

- Un régimen de pensiones financiado con una cotización del 10% depositado en una cuenta individual de propiedad del afiliado más una cotización del 0,7% destinado al financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, cuyo seguro podría ser contratado con una Compañía de Seguros.
- Un financiamiento de las pensiones de retiro, además de la suma acumulada en la cuenta individual, con un bono fiscal emitido por CAPREDENA que permita completar el capital necesario para comprar una renta vitalicia en una Cía. De Seguros equivalente al monto de los beneficios definidos en la Ley vigente.
- Una libertad de opción para el afiliado que se retira, por cuanto éste podrá depositar el capital necesario en una AFP para obtener un retiro programado o mantenerlo para obtener una pensión al término de su vida útil.
- Una adecuación de beneficios en lo que sea factible a los beneficios establecidos en el DL 3500, especialmente la omisión como beneficiarios a las hijas solteras sobre 24 años y a las hermanas del afiliado generadas por el fallecimiento de éste.
- Una administración de los fondos de pensiones que comprende la administración de cuentas en CAPREDENA y la subcontratación con una AFP del Fondo acumulado.
- Un régimen de desahucio (o desempleo) constituido por el beneficio neto de cotizaciones (deducido el aporte como pensionado), de manera que el pensionado no continúe efectuando cotizaciones al régimen previsional y mantenga en términos de valor presente el desahucio actual.
- Un régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales segregado del resto de las prestaciones, financiado con un aporte fiscal incluido en el presupuesto institucional cuyo sentido sería incentivar a las instituciones armadas para efectuar labores de prevención.

- Un régimen de beneficios sociales, financiado con un 0,5% sobre el salario que se administraría bajo el concepto de prestaciones complementarias en el sistema de Cajas de Compensación en la mutual de cada institución.
- Una emisión de bonos fiscales seriados por parte de CAPREDENA, con el objeto de transformar las obligaciones mensuales por pago de pensiones en obligaciones de una plazo distinto, mediante lo cual se podrá, por una parte, administrar de una manera adecuada a los intereses fiscales y monetarios las obligaciones de CAPREDENA y, por otra, disponer de los complementos de capital necesario para que los afiliados que se retiran puedan adquirir las pensiones en el régimen del DL 3.500.
- Una incorporación paulatina para los nuevos entrantes a las Fuerzas Armadas en el régimen de pensiones y de desahucio, pudiendo ser de aplicación integral el resto de los regímenes desde el momento de su implementación.

En opinión de la consultora la propuesta de reforma contiene elementos que permitirían estructurar de mejor manera los beneficios vigentes y flexibilizar los componentes del mismo en el futuro. Entre estos elementos se encuentran:

- La estructuración de los beneficios del sistema de pensiones en un componente laboral y otro previsional, implica el reconocimiento de conceptos distintos que se incluyen como pensión, pudiéndose en el futuro desagregar en desempleo y, eventualmente, en remuneraciones.
- El aumento eventual de remuneraciones que se pudiera contemplar a futuro para las remuneraciones más bajas, con cargo a una reducción del bono fiscal, traería aparejado el aumento del aporte a la cuenta individual que podría compensar la reducción del bono fiscal y con ello mantener razonables niveles de pensión.
- La emisión de un bono fiscal para el financiamiento de la diferencia entre el capital necesario para pensión y el saldo de la cuenta individual, producirá un ordenamiento financiero de CAPREDENA y, por consiguiente del Fisco, en el largo plazo, puesto que el vencimiento de las obligaciones podrán ser estructuradas de acuerdo con las necesidades de política fiscal y monetaria.
- Los grados de libertad que entrega al afiliado en el momento que se pensiona permitirán optimizar el beneficio entre las alternativas de seguro y retiro programado que existen actualmente para el régimen civil. Asimismo, la opción de mantener los recursos para una futura pensión y continuar efectuando cotizaciones, es otra alternativa de libre elección para el afiliado en proceso de retiro.
- La propuesta armoniza, en el tema financiamiento, el régimen civil con el de las Fuerzas Armadas puesto que el establecimiento de una cuenta individual permite una transferencia de los recursos acumulados en ella desde y hacia el sector civil.
- La contratación de administración del fondo y la libertad de elección de los pasivos por cualquiera de las modalidades de pensión del régimen establecido por el DL 3.500, contempladas en la propuesta, permite utilizar de mejor manera la capacidad instalada del régimen privado de pensiones en la administración de los recursos y beneficios, con las consiguientes economías de escala.

- La propuesta presenta un ahorro neto para el Fisco en el largo plazo de \$ 104.735.122.919, calculados como valor presente de la proyección de flujos por 60 años al 6%, como resultado de la capitalización de fondos. Sin embargo, la propuesta muestra un crecimiento del gasto fiscal en los primeros años de proyección, con motivo del costo asociado a la transición, aspecto que en opinión de la Consultora podría ser resuelto mediante el mecanismo de emisión de bono fiscal presentado en este informe.

- Si bien la propuesta mantiene los beneficios definidos en la legislación actual es necesario revisarlos bajo una perspectiva conjunta de política laboral con previsional, puesto que como se señaló, el régimen previsional debiera contemplar beneficios dirigidos a cubrir las contingencias sociales, dejando el resto dentro del concepto de remuneraciones, de tal manera que los beneficios se acerquen a los establecidos en el DL 3.500.

- En relación con los pensionados vigentes y con el objeto de extender las libertades establecidas para los afiliados que queden bajo la propuesta, se podrían emitir bonos fiscales que permitan constituir el capital necesario para que estos pensionados puedan optar por las diferentes alternativas de pensión que existen en el régimen civil.

ANEXOS

Anexo 1
Comparativo de distintos sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas

Anexo 2
Conceptos remuneracionales y sus características

Anexo 3
Estimación de la evolución poblacional y financiera
Situación vigente

Anexo 3

Situación sin cuenta Individual

En este anexo se incluyen los cálculos de la proyección considerando la situación vigente.

1. Movimiento poblacional: representa la evolución de la población por tipo: Activos, inválidos, viudas, huérfanos y otros.

1.1. Retiros: corresponde a las personas que se acogen a retiro. Se calcula a partir de la dotación inicial a la cual se le aplica tasa de retiro. A su vez se determina el número de personas que ingresan. La dotación final se calcula como la dotación inicial más los que ingresan menos los que se retiran.

La dotación final de cada año, se constituye en la dotación inicial del año siguiente.

1.2. Inválidos: corresponde al número de personas que se invalidan. Se considera que parte de las personas que se acoge a retiro son inválidas.

Para calcular los que se mueren (salidas) se aplica tasa de fallecimiento.

El número final se calcula como el número inicial más los que se invalidan menos los que fallecen.

1.3. Viudas: corresponde a las beneficiarias por pensión de viudez que se generan por fallecimiento del afiliado activo o pasivo. Los fallecimientos de las viudas se han obtenido a partir de aplicar tablas de mortalidad. El número final se calcula como el número inicial más las viudas que ingresan por fallecimiento de activos más viudas que ingresan por fallecimiento de pasivos menos las viudas que fallecen.

1.4. Huérfanos: se han calculado suponiendo una tasa de crecimiento cada año.

1.5. Otros: se han calculado suponiendo una tasa de crecimiento cada año.

1.6. Relación activos/pasivos: es el cociente entre la dotación (que se mantiene constante) y el número de pensionados totales de cada año.

2. Movimiento financiero: corresponde a los montos promedios de las pensiones para cada tipo de pensión.

2.1. Retiro: corresponde a la pensión promedio de los pensionados que se acogen a retiro. Se han diferenciado los pensionados vigentes de cada año, los que ingresan y como éstos afectan el valor promedio de las pensiones del stock. El promedio total corresponde al promedio ponderado de la pensión promedio del stock y del flujo de pensionados.

2.2. Inválidos: corresponde a la pensión promedio de los inválidos. Se han diferenciado los pensionados inválidos vigentes de cada año, los que ingresan y como éstos afectan el valor promedio de las pensiones del stock. El promedio total corresponde al promedio ponderado de la pensión promedio del stock y del flujo de pensionados de inválidos.

2.3. Viudas: corresponde a la pensión promedio de las viudas. Se han diferenciado las viudas vigentes de cada año, las que ingresan por fallecimiento de activos, las que

ingresan por fallecimiento de pasivos y como éstos afectan el valor promedio de las pensiones del stock. El promedio total corresponde al promedio ponderado de la pensión promedio del stock y del flujo de pensionados de viudas.

2.4. Orfandad: corresponde a los valores promedio de las pensiones de los huérfanos. El valor promedio de cada año se ha calculado considerando el promedio ponderado entre los valores promedio del stock y de los que ingresan.

2.5. Otros: corresponde al valor promedio de las pensiones de Otras categorías. El valor promedio de cada año se ha calculado considerando el promedio ponderado entre los valores promedio del stock y de los que ingresan.

3. Flujos mensuales: representa el valor total de las pensiones pagadas cada mes por los distintos conceptos: retiros, inválidos, viudas, orfandad y otros. Se ha calculado como la ponderación entre el número de pensionados de cada tipo y el valor promedio respectivo de pensión.

La columna "total" corresponde a la suma de los montos de pensiones mensuales de cada tipo.

La columna "flujo anual total" representa el valor anual por concepto de pago de pensiones.

Anexo 4
Proyección fondo de desahucio
Situación vigente

Anexo 4 Desahucio

Este anexo representa los cálculos efectuados para el fondo de desahucio.

1. Aportes mensuales: corresponde a la cotización de activos y pasivos.
La cotización de los activos se ha calculado como la tasa de cotización al fondo por la remuneración promedio de los activos.
La cotización de los pasivos se ha calculado como la tasa de cotización de los pasivos aplicada al monto de las pensiones de retiro y montepío. Se ha considerado el tope de cotización de hasta 35 años de antigüedad.
2. Aportes anuales: corresponde al flujo anual de las cotizaciones descritas en el punto 1 anterior.
La columna “total” representa la suma de las cotizaciones de activos y pasivos.
3. Beneficios anuales: representa el monto del desahucio que se paga anualmente. Se ha calculado sobre la base del personal que se retira cada año y el número de sueldos que le corresponde en virtud de su antigüedad.
4. Déficit: representa la diferencia entre lo que se percibe por cotizaciones y lo que se debe desembolsar para cubrir los beneficios.

Anexo 5
Análisis cuenta individual
Evolución poblacional y financiera con cuenta individual

Anexo 5

Desarrollo cuenta individual

Este anexo contiene dos tipos de cálculo. El primero está relacionado con el cálculo individual de la evolución de una cuenta individual. Este cálculo se ha efectuado para oficiales y suboficiales en forma separada, considerando la estructura remuneracional y la carrera funcionaria de cada uno de ellos. El segundo tipo de cálculo es similar al descrito en el anexo 3, por cuanto calcula la evolución del déficit por concepto de pago de pensiones, utilizando la misma metodología descrita en el anexo 3, sólo que se considera que una parte del beneficio se acumula en la cuenta individual y por lo tanto sólo se deben pagar la diferencia entre el beneficio que corresponde y lo acumulado en dicha cuenta.

Por la razón descrita sólo se hará una descripción relacionada con el desarrollo de la cuenta individual.

La descripción se efectuará sobre la base del contenido de cada columna.

1. Año: representa el año de proceso
2. Edad: se ha efectuado el cálculo con una edad inicial de 18 años
3. Salario: se ha supuesto una carrera tipo asociando el salario a cada grado. A su vez, se ha supuesto una permanencia (número de años) en cada grado. Estos valores han considerado diferentes carreras y los salarios correspondientes según se trate de oficiales o suboficiales.
4. Cotización: corresponde al monto de la cotización anual, calculada sobre la base de la tasa de cotización aplicada a los salarios correspondientes.
5. Rentabilidad: representa el valor que se obtiene por rentabilidad de la cuenta.
6. Saldo: corresponde a la suma de las cotizaciones y de la rentabilidad.
7. Acumulados cotización: corresponde al valor que se acumula en la cuenta al final del año indicado producto de las cotizaciones efectuadas.
8. Acumulados rentabilidad: corresponde a lo que se acumula al final de cada año indicado producto de la rentabilidad de la cuenta.
9. Porcentaje. Representa el valor de la rentabilidad sobre el saldo de la cuenta. Esto significa lo que contribuye el sólo hecho de obtener rentabilidad en la acumulación de capital.
10. CN Total: es el valor del capital necesario para pagar una unidad de pensión mensual suponiendo que corresponde el pago del 100% del beneficio en cada año indicado. Este valor se ha calculado considerando la expectativa de vida a cada año y el valor de pensión que debe pagarse según el grado.
11. % pensión: representa el porcentaje de la pensión que debe pagarse según los años de antigüedad.
12. CN prop: representa el monto del beneficio que le corresponde según los años de antigüedad. Se calcula aplicando el porcentaje de pensión sobre la columna denominada CNN total.
13. Desahucio: representa el monto que debe pagarse por este concepto, calculado como un sueldo por año de antigüedad a partir del año 20.
14. DEV.DES. esta columna representa la cotización que se efectúa hasta los 35 años después que se ha recibido el beneficio. Es calculada como el valor actual de las cotizaciones en el año de cálculo hasta el año 35.

15. CN NETO: esta columna representa la diferencia entre los beneficios que se deben pagar (pensiones y desahucio) y lo que se recibe por concepto de cotización para el desahucio.
16. RENT/CNN: representa el porcentaje que la rentabilidad contribuye a solventar los beneficios totales (considerando la cotización que se efectúa para el desahucio con posterioridad a su pago).
17. RENT/PEN: representa el porcentaje en que la rentabilidad contribuye el pago de beneficio de pensión.
18. DES/PEN: representa el porcentaje que significa el desahucio sobre el beneficio de pensión
19. Insuficiencia de la cuenta: representa el diferencial entre el beneficio que se debe pagar y lo acumulado en la cuenta.
 - C/DES: se ha determinado el porcentaje que la cuenta no cubre de los beneficios que se deben pagar. En este caso se ha considerado pensión y desahucio
 - S/DES: se ha determinado el porcentaje que la cuenta no cubre de los beneficios que se deben pagar. En este caso sólo se ha considerado pensión.
20. Cta/cnp: representa el porcentaje del beneficio de pensión que se acumula en la cuenta.

Anexo 6
Capitalización del desahucio

Anexo 6

Capitalización del desahucio

Este cálculo se ha efectuado con el fin de determinar la situación que se produce si se considera la capitalización de la cotización para pago de desahucio. Se ha elaborado un desarrollo por separado para oficiales y suboficiales considerando los valores correspondientes de salario de cada tipo de personal.

La descripción se efectuará sobre la base del contenido de cada columna.

1. Año: representa el año de cálculo
2. Saldo cuenta: representa el valor que se acumula en la cuenta individual si se destina la cotización a ella obteniendo las ventajas de la rentabilidad de la misma.
3. 3. Desahucio pagado: corresponde al monto del beneficio de desahucio que debe pagarse a partir del año 20 y calculado como una remuneración por cada año de antigüedad.
5. Desahucio devolución: representa el valor actual de la cotización que se percibe desde el año 20 hasta el año 35 para efectos de devolución del desahucio.
6. Neto: corresponde a la diferencia entre el beneficio pagado y lo que se recibe por cotización a partir del año 20 más lo que se tiene acumulado en la cuenta.
7. Porcentaje: representa el porcentaje del beneficio que debe financiarse con costo fiscal, por cuanto ni el saldo de la cuenta ni la cotización a partir del año 20 permiten financiarlo.

Anexo 7
Estimación déficit fiscal situación vigente con cuenta individual

Anexo 7

Evolución déficit CAPREDENA en pensiones

En este anexo se incluye el cálculo de la situación comparada respecto de lo que significa pagar beneficios sin considerar capitalización en la cuenta individual y si se considera esta alternativa.

El significado de cada columna es el siguiente:

1. Años: representa el año de estimación
2. Situación actual: considera los cálculos proyectando la situación vigente
 - 2.1. Cotizaciones: representa el monto de la cotización anual correspondientes a activos y pensionados
 - 2.2. Pensiones: corresponde al monto anual que se debe pagar por concepto de pensiones si se mantiene la situación actual
 - 2.3. Déficit: representa la diferencia entre el monto de las cotizaciones y el monto de pensiones
3. Situación con CI: corresponde a la situación en que se considera que la cotización se destina a la cuenta y parte de los beneficios de pensiones se acumulan en ella.
 - 3.1. Cotizaciones: representa el monto de la cotización anual de los pasivos.
 - 3.2. Pensiones: corresponde al monto anual de pensiones que se deben pagar con cargo al fisco considerando que aun aparte del beneficio se ha acumulado en al cuenta individual.
 - 3.3. Déficit: es la diferencia entre las cotizaciones percibidas y el monto de los beneficios que s deben pagar.
4. Delta: corresponde a la diferencia entre el déficit considerando la cuenta individual y el déficit calculado con la situación actual.

Anexo 8
Situación individual con capitalización
Cotización del 10%

Anexo 8

Situación individual con capitalización

Este anexo incluye el cálculo individual relativo a la acumulación del 10% en la cuenta de capitalización.

El significado de cada columna es

Año: corresponde al año de evaluación

Salario: corresponde al salario que se percibe. Este salario se determina de acuerdo al grado jerárquico que se tiene, suponiendo que se inicia a los 18 años de edad y que permanece un determinado período en cada grado.

Cta. Acum.: corresponde al saldo acumulado en la cuenta de capitalización al final de cada año. Considera cotización del 10% del salario y rentabilidad del 5% real anual.

CNP.: corresponde al capital necesario para pagar el porcentaje de pensión que corresponda según los años de antigüedad. Se utilizan tablas de mortalidad para determinar la esperanza de vida a cada edad.

Financiamiento Pensión: se reconocen dos componentes:

- CI (100%): equivale al 100% del saldo de la cuenta producto de la capitalización del 10%.
- BF: es la diferencia entre el capital necesario para pagar pensión y el saldo acumulado en la cuenta

Beneficio al retiro:

- DES. Neto: equivale al número de sueldos efectivos que percibe el trabajador, es decir, se resta del beneficio que percibe al momento del retiro las cotizaciones que debe efectuar en calidad de pasivo.
- Total: corresponde a la suma de lo acumulado en la cuenta individual y el desahucio neto

Beneficio actual: corresponde al beneficio que percibe el trabajador al momento del retiro según la situación vigente.

Crédito optativo: es el valor del crédito a pagar en 60 meses en cuotas iguales equivalentes al 11% del salario que es el porcentaje de cotización que dejarán de pagar al momento de pensionarse.

Déficit virtual: es la diferencia entre el beneficio neto total más el crédito optativo y el beneficio actual.

Anexo 9
Evaluación financiera de la propuesta: Sistema de pensiones

Anexo 9

Evaluación financiera de la propuesta: Sistema de pensiones

Este anexo contiene los resultados de la evaluación financiera considerando la situación vigente, la propuesta y la diferencia entre los dos.

Situación actual: corresponde a la cuantificación de los ingresos y egresos bajo las condiciones vigentes.

Cotizaciones: corresponde a las cotizaciones percibidas por el personal activo y pasivo destinado a pensiones. Se calcula como el 4,7% de los salarios y el 4,7% del monto de las pensiones. Es necesario señalar, que si bien la cotización a CAPREDENA es un 6%, el neto que se destina a pensiones es un 4,7% según cálculos efectuados por esta consultora y que se mencionaran en el punto 2.1. de este informe.

Pensiones: corresponde al monto que se debe pagar por pensiones de retiro, invalidez, viudez, orfandad y otros aplicando las condiciones actuales de otorgamiento de beneficios.

Déficit: es la diferencia entre las cotizaciones percibidas y los beneficios que deben cancelarse.

Situación propuesta: corresponde a la cuantificación de ingresos y egresos considerando que se aplica la propuesta. Esto significa que en la medida que pasan los años se comienzan a visualizar los efectos de la capitalización.

Cotizaciones:

- **Activos:** corresponde a la cotización de los activos que permanecen en el sistema más el 0,7% destinado a cubrir el riesgo de invalidez y sobrevivencia.
- **Pasivos:** corresponde a la cotización de los pasivos que permanecen en el sistema.
- **Total:** es la suma de las cotizaciones de los activos y pasivos

Pensiones: corresponde al monto de pensiones que se deben pagar aplicando la propuesta. Considera a partir de un determinado año, que sólo se debe pagar el diferencial entre lo acumulado en la cuenta y el beneficio definido.

Déficit: es la diferencia entre las cotizaciones percibidas y los beneficios que se deben pagar.

Delta: corresponde al mayor o menor gasto que se produce si se comparan los déficits generados en las condiciones vigentes y se aplica la propuesta.

Valor actual neto al 6%: corresponde al valor actual de la diferencia entre la situación actual y la propuesta en los 60 años de evaluación. Su valor positivo indica el ahorro fiscal de la aplicación de esta propuesta en el sistema de pensiones.

Anexo 10
Evaluación financiera de la propuesta: Sistema de desahucio

Anexo 10

Evaluación financiera de la propuesta: Sistema de desahucio

Este anexo contiene los resultados de la cuantificación del sistema de desempleo si se evalúa bajo las condiciones actuales o bajo la propuesta.

Situación actual: Considera el pago del 100% de la remuneración al momento del retiro contemplando un mes por año de antigüedad con tope de 35 años. Asimismo contempla la cotización necesaria para financiar el beneficio de activos y pasivos actualmente vigente.

Cotizaciones: es la suma de las cotizaciones de los activos y pasivos en cada año de evaluación

Beneficios: corresponde al monto de desahucio que percibe cada trabajador al momento que se retira. Dado que se ha considerado mantención del número de personas se ha supuesto que las personas que se retiran y la estructura de éstos (antigüedad, grados, etc.) es la misma cada año.

Déficit: es la diferencia entre las cotizaciones percibidas y los beneficios que se deben pagar.

Situación propuesta: corresponde a la evaluación financiera de considerar la propuesta en el beneficio de desempleo. Esto significa que se pagan beneficios equivalentes al desahucio neto a partir de cierto año de aplicación en que se supone que el sistema está en régimen.

Cotización: corresponde a la cotización del personal al que no le es aplicable la propuesta y que se mantiene percibiendo el beneficio actual.

Beneficios: considera el pago del beneficio actual durante un determinado período de años para luego incorporar sólo el valor equivalente al beneficio neto.

Déficit: es la diferencia entre las cotizaciones percibidas y el monto de los beneficios que se deben pagar.

Delta: corresponde al mayor o menor gasto que se produce si se comparan los déficits generados en las condiciones vigentes y si se aplica la propuesta.

Valor actual neto al 6%: corresponde al valor actual de la diferencia entre la situación actual y la propuesta en los 60 años de evaluación. Su valor positivo indica el ahorro fiscal de la aplicación de esta propuesta en el sistema de desahucio.

