

**MODERNIZACION DEL SISTEMA DE PROPIEDAD DE LA CAJA DE
COMPENSACION DE LOS ANDES**

**ESTUDIO ENCARGADO A CIEDESS POR LA CÁMARA CHILENA DE LA
CONSTRUCCION**

INFORME FINAL

**Centro de Documentación
Cámara Chilena de la Construcción**

**DESAROLLA CIEDESS - ZAHLER Y BUSTAMANTE
Abril 2002**

CONTENIDO

	<i>Pág.</i>
<i>Introducción.....</i>	<i>3</i>
<i>Capítulo I: Objetivos y Metodología.....</i>	<i>5</i>
<i>Capítulo II: El Derecho de Propiedad y la Empresa.....</i>	<i>8</i>
<i>Capítulo III: Marco Legal.....</i>	<i>18</i>
<i>Capítulo IV: Análisis de la Industria.....</i>	<i>26</i>
<i>Capítulo V: Evaluación Económica de la CCAF de Los Andes.....</i>	<i>50</i>
<i>Capítulo VI: Propuesta de Distribución de Propiedad y Mecanismo de Distribución.....</i>	<i>60</i>
<i>Capítulo VII: Análisis económico del traspaso de propiedad.....</i>	<i>69</i>
<i>Capítulo IX: Desarrollo, Promoción e Implementación de la Propuesta.....</i>	<i>74</i>

INTRODUCCION

La Cámara Chilena de la Construcción encargó a la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), un estudio destinado a evaluar la alternativa de modernizar el sistema de propiedad de una de las entidades que integran su Red Social, la Caja de Compensación de los Andes, para transformarla en sociedad anónima de aquellas a que se refiere el artículo 130 de la Ley N° 18.046. La iniciativa pretende abrir un debate sobre la conveniencia de que entidades previsionales sin fines de lucro, que aún actúan en el campo de la seguridad social, tengan la facultad para organizarse mediante una estructura con propietarios definidos.

A fin de contar con una opinión adicional y ajeno al círculo de la propia entidad gremial que encargó el estudio, CIEDESS abordó el desarrollo del trabajo en alianza con la Consultora Zahler, Bustamante y Asociados.

El equipo técnico estuvo conformado por los consultores Eugenio Valck, Julio Bustamante, Ricardo Villegas, Emilia Araya, Eusebio Pérez, Nicolás Starck, Marcelo Córdova, María Elena Gaete, Pablo Muñoz y Gonzalo Bustos. En la fase inicial del trabajo se contó con la participación de don Luis Orlandini. El Sr. Valck, en representación de CIEDESS, actuó como jefe técnico del proyecto, mientras que por la Consultora externa participó el Sr. Julio Bustamante. La Sra. Araya actuó como secretaria técnica del equipo.

En el documento se da cuenta de los resultados del estudio efectuado en relación con la CCAF de Los Andes, considerándose que constituye el instrumento base para iniciar la discusión de la iniciativa al interior de la entidad gremial, para luego, y según sea aconsejable, abordar el tema en otras instancias de interés.

Para facilitar el acceso al contenido y resultados, se ha preparado un apartado impreso en forma independiente, llamado "**Resumen del Informe**", el que extracta las conclusiones y los aspectos analíticos más relevantes del desarrollo del presente documento, conformado por 9 capítulos.

En el Capítulo I, denominado "**Objetivos y Metodología**", se exponen los propósitos planteados, las consideraciones que se tuvieron en cuenta para abordar un estudio de esta naturaleza, así como la metodología aplicada.

El Capítulo II, denominando "**El Derecho de Propiedad y la Empresa**", repasa lo que la teoría económica ha concluido sobre el impacto del ejercicio del derecho de propiedad en la gestión de las empresas, describiendo, además, los antecedentes relativos a casos y experiencias ocurridas tanto en el ámbito nacional como en el internacional en materia de privatizaciones, los que pueden aportar elementos y recomendaciones que deberían tenerse en cuenta al enfrentar un cambio de esta envergadura.

El Capítulo III, llamado "**Marco Legal**", expone los antecedentes de tipo normativo y reglamentarios que rige al sector de industria en que actualmente operan las Cajas de Compensación, realizándose un análisis y planteando las observaciones y recomendaciones correspondientes.

El Capítulo IV, denominado "**Análisis de la Industria**", reúne los aspectos más importantes relacionados con el análisis de las fortalezas y debilidades de los diferentes operadores, desde el punto de vista de los riesgos o contingencias sociales que protegen, su cobertura poblacional, la organización del sector y su administración, el esquema de beneficios y sus sistemas de financiamiento. También se exponen aspectos que se consideran fundamentales y críticos dentro del Sistema, en particular la competencia de esta industria con otros sectores que puedan ofrecer productos y servicios de naturaleza similar, como puede ser el de Bancos y Financieras.

El Capítulo V, "**Evaluación Económica de la CCAF de Los Andes**" contiene los elementos que se consideraron para efectuar la valorización económica de la Caja y los resultados que se proyectan para 15 años.

El Capítulo VI, llamado "**Propuesta de Distribución de Propiedad y Mecanismo de Distribución**" da cuenta de la forma de abordar el cambio de propiedad, identificando los argumentos que se deben considerar para identificar el quien, a cuánto y cómo transferir.

El Capítulo VII, "**Análisis económico del traspaso de propiedades**" aborda un ejemplo práctico del destino que se puede dar a los recursos que se generan de este traspaso de propiedad, identificándose los beneficios pecuniarios que reciben los involucrados, esto es, fundacionales, afiliados y trabajadores.

En el Capítulo IX "**Desarrollo, Promoción e Implementación de la Propuesta**" se identifican las fases e instrumentos que se sugiere considerar para abordar el tema en círculos externos al de la entidad gremial que encargara el estudio.

CIEDESS agradece a la Cámara Chilena de la Construcción el encargo para haber elaborado el presente estudio y deja comprometida su participación en cuanto a apoyar las acciones que sean necesarias para su discusión, perfeccionamiento e implementación.

CAPITULO I: OBJETIVOS Y METODOLOGIA

1. Objetivos

En la segunda mitad del siglo pasado, se produce a escala mundial una corriente de pensamiento que recupera el rol de la iniciativa privada en campos que se consideraban de exclusiva gestión estatal. En la década de los ochenta se observan sus primeras aplicaciones prácticas, en el proceso que desarrolla el gobierno inglés, quien traspasa diferentes empresas al sector privado. Este movimiento se difunde a través del mundo y desde ese entonces, más de ocho mil empresas se han transferido desde el control estatal a manos privadas, en más de ochenta países con diferentes grados de desarrollo económico y social.

Quizás el sector más emblemático en este proceso, es el de la seguridad social, donde hasta hace unas décadas era impensable que el Estado dejara espacios al sector privado.

Nuestro país no estuvo ajeno a esta megatendencia, más bien fue precursor del desarrollo de la gestión privada, especialmente en el ámbito social.

En efecto, desde principios de los años ochenta se ha venido desarrollando un importante proceso de modernización de la seguridad social, el cual es concordante con los principios y fundamentos del modelo de economía social de mercado prevaleciente en nuestro país. Estas reformas han permitido la participación del sector privado en la gestión de programas de previsión, de salud y de seguros, bajo la forma de entidades con fines de lucro, asignándose al Estado un rol que se centra en la definición de las características del servicio, la estructura normativa que lo regula y el control de su cumplimiento, además de todas las tareas propias de la asistencia social.

De hecho, el mayor incentivo al ahorro de las personas, el fortalecimiento de los mercados de capitales y la expansión de la infraestructura médico-hospitalaria privada, son la expresión más clara de los efectos favorables que este nuevo enfoque genera.

No obstante lo anterior, en el caso de los entes administradores de los regímenes de prestaciones familiares, Cajas de Compensación de Asignación Familiar, la tendencia ha sido mantener, con ajustes parciales, la estructura jurídica con que ellas nacieron a mediados del siglo pasado.

La mayoría de los servicios que ofrecen las Cajas encuentran su equivalencia en empresas administradas privadamente, como por ejemplo: el crédito social, el pago de pensiones, subsidios e indemnizaciones.

Por otra parte, la competencia en el sector no se ha manifestado en todo su potencial, puesto que las regulaciones legales y las barreras de entrada han desincentivado la creación de nuevas entidades y afectado, por consiguiente, los niveles de eficiencia en la industria.

El propósito de este documento es responder a la interrogante que surge frente a la realidad actual de estos sujetos, las Cajas de Compensación, en el sentido de si es necesario revisar

sus estructuras de organización y jurídicas, y si ello pudiese aportar los beneficios que la modernización ha significado para el resto de las instituciones de la seguridad social.

La hipótesis de trabajo es que la modernización puede contribuir a lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos que el país requiere para su desarrollo y que alinear a estas industrias con otros sectores de la actividad nacional, permitiría el ingreso de nuevos operadores, promoviendo la competitividad y vigorizando la acción social que ellas realizan.

En definitiva, la revisión de sus estructuras de propiedad no tiene otro objetivo que aumentar la eficiencia del sector e incrementar su potencial en cuanto a cobertura, beneficiando con servicios de mejor calidad y menor costo a sus actuales afiliados y a sus respectivas familias, así como a quienes, por razones legales, hoy están fuera de él.

Se estima que si la propiedad se distribuye entre distintos sectores - gremios empresariales, trabajadores afiliados y empleados de las propias entidades -, con reglas que apunten a una gradual utilización de los recursos generados ante contingencias socialmente razonables, se puede estar en presencia de un sistema que allegue recursos a los trabajadores para orientarlos a elevar su bienestar presente: mejor vivienda o educación; o, futuro: mejores pensiones, y que fomentará la economía social de mercado.

Las ventajas que se visualizan de concretar una propuesta como la que contiene este estudio, es que se podrán alinear a un conjunto de instituciones, fundamentales para el desarrollo del país, dentro de un marco de mayor competencia y agregar cuotas importantes para incrementar la responsabilidad en la gestión de los administradores frente a los riesgos que deben asumir.

Finalmente, siendo éste un tema que tiene un componente relevante de política de Estado, el innovar en el reconocimiento y distribución de derechos de propiedad de estas instituciones entre los trabajadores, mediante fórmulas que incentiven el uso racional de esos derechos ante contingencias definidas, permitirá al propio Estado ahorrar una parte no despreciable de recursos, al entregar a los trabajadores una opción de contar con recursos que si son capitalizados se transforman en un valioso patrimonio para ayudar satisfacer sus necesidades.

2. Metodología

La metodología de análisis consideró los siguientes aspectos: a) fundamentos teóricos que sustentan la importancia del cambio de propiedad y las lecciones de los procesos de privatización a través del mundo; b) características de las industrias: legales, del giro y consideraciones financieras; c) evaluación económica que respalda el eventual atractivo para el inversionista; y, d) procedimientos para cambiar la propiedad y beneficios que significaría para los participantes.

Los fundamentos teóricos se encuentran en lo que la ciencia económica llama Teoría de la Firma, en particular en las relaciones “agente y principal” o también llamados problemas de agencia. Por otra parte, se resumen las lecciones extraídas de los diversos procesos de

privatización, que son una fuente de experiencias relevantes sobre los diferentes aspectos que deben ser examinados a la hora de realizar cambios de propiedad de entidades como aquí considerada.

La caracterización de las industrias se ha realizado a partir de la legislación vigente y los antecedentes cuantitativos se han extraído de los boletines de la Superintendencia de Seguridad Social, de las memorias y balances de las instituciones.

La evaluación económica se ha realizado utilizando el método de descontar flujos de caja proyectados, los cuales se han construido utilizando la información financiera disponible de los últimos años y estableciendo supuestos sobre las variables relevantes. Como resultado de este análisis, se ha determinado un Valor Presente para la CCAF de Los Andes. Estos cálculos que se identifican como “escenario base”, son posteriormente evaluados con valores diferentes para las variables más significativas. El propósito es estimar el atractivo que esta entidad podría ofrecer a inversionistas bajo diferentes condiciones.

Posteriormente y a partir de los resultados obtenidos, se desarrolla un procedimiento para traspasar la propiedad de la CCAF de Los Andes, como un ejemplo que puede ser aplicable al sector.

Finalmente, se determinan los beneficios que un proceso de privatización de las CCAF traería para los trabajadores afiliados, para los fundadores de incluso para el Estado.

CAPITULO II: EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA EMPRESA

1. La propiedad y la empresa

La relación entre el tipo de propiedad y la eficiencia de la empresa ha sido un tema de interés para la ciencia económica, concluyéndose que las características de esta relación efectivamente influyen en la gestión de una compañía.

Ello se produce ya que, en la organización moderna, la especialización de funciones y los requerimientos de capital han separado el rol del dueño y del gestor, de forma tal que es perfectamente posible establecer que los intereses de estos dos sectores pueden diferir. En un mundo sin información gratuita y perfecta, donde se requiere de acciones concretas para hacer coincidir los intereses, el costo de esas acciones así como el costo del control y la potencial divergencia de intereses, influyen negativamente en la eficiencia de la empresa.

La tesis es que mientras más difusa sea la relación de propiedad o más difícil el ejercicio de los derechos que ella conlleva, mayor será la posibilidad de observar divergencias de intereses e impacto sobre la gestión de las organizaciones.

En efecto, el aumento en la complejidad de los procesos productivos, que se hace presente con claridad desde la revolución industrial, ha transformado también las estructuras de propiedad y la organización de las empresas. Ello se debe a la necesidad creciente de contar con mayores recursos financieros que permitan poner en práctica nuevas y más costosas tecnologías, así como también para lograr volúmenes de producción que permitan la obtención de economías de escala.

Conjuntamente, el conocimiento especializado se ha ido haciendo cada vez más imprescindible para el buen funcionamiento de las organizaciones.

Como resultado, las empresas familiares o las unipersonales, en las cuales los dueños cumplían también el rol de administradores, van paulatinamente transformándose en organizaciones en las que la propiedad y la gestión se encuentra en diferentes manos.

A medida que se produce esta transformación emerge un fenómeno enteramente nuevo: la divergencia de intereses entre dueños y administradores.

Ello se debe a que indudablemente los intereses de una y otra parte pueden diferir y que se requiere de acciones concretas para producir la coincidencia de control adecuado para asegurar su cumplimiento.

El problema aflora en cuanto el conocimiento práctico del negocio y la información está, mayoritariamente, en manos del administrador y no de los accionistas. Estos aportan el capital y definen metas, pero es la administración quien tiene el poder que le otorga el conocimiento del proceso de producción, lo que le da discrecionalidad para elegir entre alternativas de acción y adoptar decisiones.

Si la información fluyera sin costos y fuera perfecta, sería muy fácil controlar el desarrollo de cada tarea. Sin embargo, ello no es así y surge el problema de cómo estructurar contratos o relaciones que aseguren el cumplimiento de los objetivos, en una realidad en la cual monitorear y obtener información es difícil y tiene costos.

El origen de esta preocupación está en cómo lograr que la producción sea conducida de la manera más eficiente, tomando ventaja de la especialización. Incluso si ese objetivo fuera posible, surge el problema de asegurar que cada persona desarrolle su función de acuerdo a lo esperado.

La teoría económica, que analiza estas conductas, asume que cada actor tratará de maximizar su bienestar personal y que, por lo tanto, la libertad de que dispone el administrador podrá ser usada en su beneficio y, en la medida de que sus metas difieran de las de los accionistas, se producirá una reducción de la eficiencia. Además de este efecto, se debe agregar el costo que significan los mecanismos para monitorear y controlar la gestión del administrador.

Este enfoque, conocido como la Teoría del Agente y el Principal, también se utiliza para representar el caso de la mayoría, sino de todas las organizaciones públicas.¹ En efecto, el administrador público dispone también de un grado de discrecionalidad que, al igual que su par privado, puede ser utilizada en su beneficio y, por consiguiente, en la medida que sus metas personales diverjan de las metas públicas, se producirá una reducción de la eficiencia.

La influencia que el ejercicio efectivo de la propiedad tiene sobre el resultado de la gestión, sustenta la idea de que las empresas con dueños maximizan sus utilidades y usan sus recursos en forma más eficiente y que, en consecuencia, bajo esa premisa las empresas privadas son más eficientes que las estatales, lo cual ha servido de fundamento para la privatización de estas últimas.

En reciente entrevista, el Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, refiriéndose a este tema expresó: “No hay duda que el sector privado gestiona mejor las empresas porque más tarde o más temprano al interior de las empresas públicas se generan grupos corporativos que logran captar parte de las rentas para sí mismos con sobresueldos, condiciones especiales de vacaciones, indemnizaciones, etc. Por eso, en general, soy contrario a que el Estado produzca bienes y servicios. Es el papel del Estado regular los mercados, producir bienes públicos, garantizar las condiciones para la igualdad de oportunidades y llevar adelante apuestas estratégicas.” (El Mercurio, 5 de agosto de 2001, página D7)

Sin embargo, la disparidad de intereses reviste mayor complejidad cuando la propiedad no es adecuadamente ejercida.

En efecto, en las grandes empresas, donde la propiedad se encuentra diseminada entre muchos accionistas, sin que ninguno de ellos sea propietario de un porcentaje importante

¹ Boorsman, Peter B. La Gerencia Pública Moderna en la Teoría y en la Práctica. Documento de trabajo en el I Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 1996.

del capital, se produce muy corrientemente el fenómeno de que los accionistas no tienen el poder suficiente para controlar la gestión de los administradores, lo cual convierte potencialmente a éstos últimos, en dueños de facto de las empresas.

No obstante, es posible identificar algunos mecanismos de control, que promueven la convergencia de intereses².

Un primer mecanismo es la competencia en el mercado de productos o servicios en los que la propia empresa opera. En efecto, en la medida que el mercado donde participa la entidad sea más competitivo, mayor será la probabilidad que el administrador se oriente a buscar la eficiencia, reducir costos y aumentar los márgenes, evitando perder mercado y eventualmente a desaparecer. Como consecuencia, habrá menor margen para generar beneficios personales que sean costo para la empresa.

Cuando se trata de un mercado donde la empresa es monopolística, en que se produce algún grado de protección de la competencia o ésta es pobre, el incentivo para buscar eficiencia pierde efectividad.

Un segundo mecanismo lo constituyen las compras y fusiones de empresas. En este caso será un tercero, independiente de la empresa, quien se sentirá estimulado a convencer a los actuales accionistas para que le vendan parcial o totalmente la empresa y posteriormente efectuar un cambio de administración. La motivación será la diferencia de valor producto de la mayor eficiencia que se pueda lograr al reemplazar a la administración actual. Una buena empresa mal administrada es un buen postulante para una operación de compra o de fusión. Evidentemente, la existencia de barreras que dificulten el traspaso expedito de la propiedad reduce la efectividad de este mecanismo.

Un tercer mecanismo es el Directorio de la empresa. Efectivamente, es el organismo al interior de la empresa que representa los intereses de los dueños y cuya finalidad es promover una gestión orientada a su cumplimiento, adecuando la gestión de la administración en esa dirección.

A este respecto, cabe mencionar la presencia cada vez más frecuente de directores independientes de los administradores, así como también la retribución de los directores relacionada cada vez más a los resultados de la empresa.

Un cuarto mecanismo es la propia apreciación del administrador con respecto a su carrera profesional. En la medida que el prestigio y reconocimiento constituye un valor que en el largo plazo le permite al administrador alcanzar posiciones cada vez más importantes, se incentivarán actitudes proclives a la búsqueda de eficiencia. En este caso la competencia es con otros administradores de características similares.

Un quinto mecanismo consiste en el desarrollo y empleo de sistemas de evaluación, motivación y compensación de ejecutivos, dirigidos a reducir las discrepancias de intereses

² Krause, Martin. La Teoría del Agente y el Principal en la Estructura de la Empresa

entre éstos y los dueños de las empresas. Entre ellos se considera la vinculación de las remuneraciones a resultados, bonos en acciones etc.

Además de los mecanismos indicados, es necesario precisar que los valores personales del administrador cumplen el mismo objetivo. En efecto, los principios morales, la educación y el ámbito familiar entre otros, serán siempre elementos decisivos en la conducta de las personas.

El análisis de la influencia que el ejercicio efectivo de la propiedad tiene sobre el resultado de la gestión de una empresa, confirma la idea de que las empresas con dueños maximizan sus utilidades, usan sus recursos en forma más eficiente y que, por lo tanto, bajo esa premisa las empresas privadas son más eficientes que las empresas estatales.³

Sin embargo, la mera existencia de organizaciones con estructuras de propiedad diseminada, indica que los mecanismos de control antes indicados funcionan en menor o mayor medida.

Es el caso específico de las Cajas de Compensación, constituidas como corporaciones de derecho privado, con una gran cantidad de asociados y sin una fórmula expedita y explícita que les permita ejercer derechos de propiedad.

Se caracterizan por operar servicios en un ámbito con limitaciones a la competencia, con restricciones a la entrada de nuevos actores y la prohibición legal de tener fines de lucro, situación que se constata en el hecho de que desde sus inicios prácticamente mantienen el mismo número de participantes y con una distribución de mercado relativamente estable.

En el caso de estas instituciones, se debe reconocer que han sido los Directorios y los propios Administradores quienes han promovido la convergencia de intereses, más que las fuerzas del mercado, lo que es coincidente con el origen de las mismas. En efecto, fueron creadas a iniciativa de agrupaciones gremiales para resolver problemas específicos de sus propios trabajadores y han estado permanentemente bajo su tuición y, por consiguiente, imbuidas del espíritu de sus fundadores.

Esta realidad no impide revisar su actual esquema de propiedad, con el propósito de establecer una estructura que enfatice e incentive la mayor eficiencia. Los ejemplos de reforma en el ámbito de la seguridad social, su difusión a través del mundo y el éxito observado permiten afirmar que, en el caso de la Caja de Compensación de los Andes, este proceso modernizador puede y debe ser imitado.

Sin duda, esta reforma debe considerar la flexibilización de los ámbitos de acción de todas las entidades que integran el Sistema. La revisión de la regulación, conjuntamente con la modificación de la estructura de propiedad, permitirán aumentar su eficiencia y ampliar la gama de servicios a ofrecer a la comunidad.

³ Hachette, Dominique y Lüders, Rolf. "La Privatización en Chile". CINDE 1992

2. Los procesos de privatización

Las experiencias privatizadoras que se han producido a través del mundo en las últimas décadas, son el mejor ejemplo de procesos de cambios de propiedad.

La privatización de empresas públicas, como ya se indicó, se sustenta en la idea de que la administración privada es más eficiente que la administración pública, puesto que cuando existe un dueño cuyo objetivo es maximizar utilidades, utilizará los recursos de una manera más eficiente. Esta premisa se extiende en el ámbito privado a empresas cuya propiedad se encuentra muy diseminada, así como también a entidades en las que su estructura dificulta el ejercicio expedito y eficaz de los derechos de propiedad, como es el caso de las corporaciones. El rol del dueño en la empresa privada se ha hecho cada vez más variado, en particular en los últimos siglos.

La revisión de estos ejemplos es, sin duda, un valioso aporte para cualquier análisis de modificación de estructuras propietarias como el que se desarrolla en este trabajo.

Se trata aquí de aprovechar las lecciones que sobre esta materia que se han recogido en otros lugares del planeta y en nuestro propio país, en cuanto han sido, en general, exitosos procesos de cambio.

2.1. Conclusiones de algunas experiencias internacionales

La experiencia demuestra que las privatizaciones efectuadas en el plano internacional son una rica fuente de lecciones a la hora de diseñar un proceso para cambiar estructuras de propiedad. Ellas dan énfasis a aspectos como los siguientes:⁴

- La privatización funciona mejor cuando es parte de un programa mayor de reformas, promoviendo la apertura de mercados, eliminando las distorsiones de precios y promoviendo el desarrollo del sector privado.
- La regulación es crítica para la privatización exitosa de monopolios.
- La venta de grandes empresas requiere de considerable preparación para transformarlas en unidades competitivas y atractivas.
- La transparencia es crítica para el éxito económico y político, para lo cual se requiere de procedimientos de venta competitivos.

Otras materias que se reconocen de la experiencia Inglesa, Mexicana y de Europa del Este son:⁵

- La privatización debe enfocarse en empresas individuales más que en grupos de compañías, de manera de aplicar estrategias específicas.

⁴ Kikeri, Suita; Nellis, John y Shirley Mary "Policy Views from the Country Economics Department" July 1992, World Bank

⁵ Rao, Narendar y Dunphy Steve "International Perspectives on Privatization of State-Owned Enterprises" Paper, Northeastern Illinois University

- Previo a la privatización, se debe reestructurar las compañías con el propósito de aumentar su valor de mercado.
- Con el propósito de aumentar la aceptación de las privatizaciones, es recomendable la participación de consultores privados que tengan libertad para preparar las compañías para su venta.
- Es recomendable la fórmula de venta a los cuerpos ejecutivos con la participación de todos los demás trabajadores.
- La oferta de compra que se reciba puede ser acompañada de un detallado plan de desarrollo de la compañía.
- Para que los programas de privatización sean social y políticamente aceptables, se debe considerar explícitamente los puestos de trabajo vigentes y sus perspectivas futuras.

También se recomienda que para minimizar los problemas de las privatizaciones:⁶

- Las compañías deben venderse a inversionistas competentes, que posean las habilidades y los recursos financieros necesarios para administrarlas bien.
- Las reglas deben establecerse con anterioridad a la privatización, asegurando una atmósfera competitiva en la industria.

Experiencias internacionales en seguridad social

Además de las bien conocidas experiencias internacionales relacionadas a los sistemas de pensiones, se ha observado recientemente en Latinoamérica una modernización del sector de la seguridad social que se preocupa de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

En particular destacan los casos de Argentina y Colombia, donde se ha reestructurado dicho sector, permitiendo la participación de privados con empresas con fines de lucro y bastante flexibilidad en las organizaciones.

Los resultados han sido alentadores, puesto que para servicios relativamente semejantes se han logrado tasas de cotización o precios menores que las que actualmente se observan en nuestro país.

2.2. La experiencia chilena

En la experiencia chilena se destacan dos períodos de privatizaciones.⁷ El primer período corresponde a los años entre 1974 y 1979, en el cual se devuelven empresas intervenidas por el Estado durante los años previos, excluyendo a las empresas públicas propiamente tal. El segundo período, a partir de 1985, privatiza compañías intervenidas por el Estado con motivo de la crisis de 1982 e incluye la venta de empresas públicas. Es en este segundo período cuando la difusión de la propiedad se agrega a los objetivos del proceso y aparece lo que se ha llamado “capitalismo popular”.

⁶ Skousen, Mark “Privatización y el Triunfo de la Ideología de Mercado” Conferencia en Universidad Ricardo Palma, Lima Perú. 1999.

⁷ Hachette, Dominique y Lüders, Rolf. “La Privatización en Chile”. CINDE 1992

El capitalismo popular y el capitalismo laboral

La crisis sufrida por la economía nacional en 1982 se tradujo en la intervención del Estado en numerosas instituciones del sistema financiero y del nuevo sistema previsional.

En efecto, a fines de 1983, con motivo de la crisis generalizada que ocasionó la caída de importantes grupos económicos, el Estado llega a controlar del orden del 60% de las colocaciones del sistema financiero, incluido el Banco del Estado y cerca del 70% de los fondos de pensiones del nuevo sistema previsional.⁸

En 1985 se dicta la ley N°18401, que establece las características y da estructura legal al capitalismo popular.

Los principales objetivos del capitalismo popular son la capitalización de las entidades intervenidas, el retorno de dichas entidades a manos privadas y la difusión de la propiedad de éstas entre todos los sectores de la población con el propósito de atomizar la propiedad.

El capitalismo popular se aplicó en la venta de dos importantes bancos y dos grandes AFP.

En ese mismo año, 1985, se dicta la ley N°18398 que autoriza a los Fondos de Pensiones para adquirir acciones de sociedades anónimas abiertas en las que el Estado sea accionista mayoritario. Se trata de la privatización de empresas Estatales, mayoritariamente del sector de servicios públicos. Este capitalismo popular indirecto tiene como objetivos la generación de recursos para el Estado, el aumento de la eficiencia de las empresas públicas, la dispersión de la propiedad de dichas empresas públicas y la diversificación de las alternativas de inversión para las AFP.

Por otra parte, la ley N°18372 autoriza a los trabajadores del sector público para adquirir acciones de sus propias empresas, mediante formulas como el anticipo de indemnizaciones por años de servicio y también con financiamiento de la propia empresa, del Estado o del sistema financiero. En algunos casos se extendió este privilegio a todos los funcionarios públicos. Esta formula corresponde más bien a lo que se ha denominado "capitalismo laboral".

Las condiciones financieras del capitalismo popular

Las condiciones financieras del capitalismo popular fueron considerablemente favorables. Efectivamente, se trataba de un crédito otorgado por Corfo y cuyo valor estaba relacionado a los montos pagados por impuestos personales con determinado tope.

El crédito estaba estructurado a 15 años con uno de gracia, con una cuota de contado de 5%, sin intereses y reajustado en UF.

Se otorgaron rebajas de 30% al pago oportuno de las cuotas, se agregaron ventajas tributarias y se restringió la liquidez o venta de los títulos por plazo o por existencia de saldos de precio

⁸ Valenzuela Silva, Mario. "Reprivatización y Capitalismo Popular en Chile". CEP N°33, Verano 1989

En resumen, aparte de la cuota de pago al contado, el financiamiento se estructuró para ser pagado con los dividendos de las acciones compradas, lo que ocurrió efectivamente.

El proceso

Revisten particular interés algunos aspectos del proceso seguido en la privatización de las empresas públicas Chilenas.

El primer paso fue transformar las empresas en sociedades anónimas, bajo la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, registrándolas posteriormente en la Bolsa de Comercio.

La venta se realizó en la mayoría de los casos en parcialidades, de forma de crear un mercado secundario para los títulos.

Las fórmulas de venta tuvieron diferentes caminos. En la mayoría de las empresas, sus mismos trabajadores tuvieron acceso a la compra de hasta un 10% de la propiedad, siendo financiados con anticipos de indemnizaciones y créditos directos.

Las condiciones de precio y financiamiento de las ventas vía capitalismo popular y laboral se hicieron de manera de reducir los riesgos que debían asumir los compradores y facilitar el acceso al crédito.

En las privatizaciones se hizo uso de agentes independientes, banco de inversiones, corredores de bolsa, universidades, para la valorización de las empresas, la difusión, la negociación, la ejecución, etc. Estos agentes no sólo asesoraban, sino que también aumentaban la transparencia del proceso.

Los riesgos para el comprador

El caso de los propios trabajadores, capitalismo laboral

Cuando el pago era efectuado con anticipos de indemnización por años de servicio, las acciones se ofrecieron a precios inferiores al de mercado y en algunos casos con la garantía de recompra al momento de jubilar por el equivalente a la indemnización⁹. En estas condiciones no existía riesgo para el trabajador que compraba acciones.

El caso del capitalismo popular

El crédito otorgado por Corfo, además de sus condiciones especialmente beneficiosas, era una opción abierta, en el sentido que se podían devolver las acciones y anular el crédito perdiendo sólo el pago al contado. El riesgo era mínimo.

El caso del capitalismo tradicional

⁹ Hachette, Dominique y Lüders, Rolf. La Privatización en Chile. CINDE 1992

Se trató de procesos de licitación en la Bolsa local o licitaciones internacionales sin salvaguardas especiales, pero aceptando deuda externa Chilena en parte de pago.

El caso del capitalismo Institucional

El riesgo asumido por las AFP era reducido, en la medida que se siguiera un comportamiento de manada y que se evaluara el resultado de la inversión en el largo plazo, pues las expectativas eran que las acciones permitirían incrementar los retornos de las carteras en ese periodo.

Resumen de la experiencia chilena

De la experiencia Chilena se rescatan a lo menos los siguientes aspectos:

- Tanto en el capitalismo popular como en el capitalismo laboral, los riesgos en que incurrió el comprador fueron mínimos.
- En ambos casos, las expectativas de beneficio eran prácticamente inmediatas.
- Si bien se “cuasi regaló” la propiedad de las empresas en cuestión, en ambos casos ello se realizó a través de un sistema de financiamiento especialmente ventajoso.
- El beneficio no fue masivo, no alcanzó a grandes masas de trabajadores.
- El primer paso del proceso fue la transformación de las empresas en sociedades anónimas, en las que el Estado era el accionista.
- La colocación de las acciones se realizó por intermedio de bolsas de valores, de forma que se creara un mercado secundario
- Se utilizaron agentes independientes, bancos de inversión, universidades, que además de valorizar, asesorar, etc., aseguraban la transparencia del proceso.

3. Lecciones de las experiencias de privatización

Tanto del caso Chileno como de la experiencia internacional se extraen algunas lecciones:

- Las modificaciones legales que sean necesarias, deben ser realizadas con anterioridad al proceso de cambio de propiedad.
- La transparencia del procedimiento a emplear es vital para el buen éxito de la operación.
- El cambio de propiedad debe orientarse a empresas individuales, permitiendo la existencia de más de un tipo de organización en cada industria. Con y sin lucro, por ejemplo.
- Previamente se debe determinar si es necesario realizar reestructuraciones en las empresas candidatas al cambio.
- Se debe considerar el rol de los sindicatos y la conformidad y participación de los trabajadores de las empresas objeto de cambio.

- La modificación de la propiedad debe ir acompañada con financiamiento blando y eventualmente con capitalización.
- Es necesario crear un mercado secundario que genere un valor de mercado de los títulos en cuestión.
- Resulta prudente establecer algunas restricciones de liquidez o uso en el tiempo y destino específico de la inversión, como por ejemplo ahorro para fines previsionales u otros.
- Es recomendable crear alternativas de uso inmediato de alguna parte de la inversión, destinado a vivienda, salud, etc., con el propósito de producir el atractivo de un beneficio próximo.
- La distribución de la propiedad debe tomar en cuenta la necesidad de la existencia de dueños que ejerzan efectivamente sus derechos, esto es, algún grado de concentración de la propiedad.

En resumen, ya por largos años y en diversos países se ha ido acumulando un mayor conocimiento sobre los aspectos que se deben cuidar en el proceso de cambio de propiedad. Entre ellas, destaca el hecho que cualquiera sea el ámbito, la entidad a privatizar debe ser económicamente atractiva para los inversionistas, lo que eventualmente significa que es necesario prever cambios legales y también modificaciones al interior de las entidades en cuestión. Esto confirma que el énfasis debe dirigirse a unidades económicas independientes, más que a grupos de empresas. Demás está mencionar la importancia del consenso público, político y gubernamental que esta iniciativa debe concitar, así como también el de los trabajadores de las propias entidades.

CAPITULO III: MARCO LEGAL

La determinación de la naturaleza que, como institución, tienen las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, requiere no solamente de la consideración de las disposiciones contenidas en las leyes que específicamente se refieren a su organización y funciones, sino que también a todas las que, relacionadas con ellas, definen el sistema del Derecho chileno de Seguridad Social.

Por eso, no basta el análisis de las normas legales que fijan el estatuto general de las mencionadas entidades, en adelante las Cajas. Es indispensable, además, considerar los principios y normas generales adoptados por la doctrina o ciencia del Derecho de la Seguridad Social, así como las disposiciones pertinentes contenidas en la Constitución Política de la República y en el conjunto de las leyes que se refieren a las ramas del Derecho de la Seguridad en cuya administración o gestión las referidas instituciones están autorizadas para intervenir.

La teoría general del Derecho de la Seguridad Social enseña que esta rama del Derecho se refiere a la acción del Estado, manifestada en la Constitución y en la ley, que, con el fin público de proteger a las personas que integran una Nación, frente a los estados de necesidad creados por las llamadas contingencias sociales, establece obligaciones generales que afectan a la población - como, por ejemplo, afiliación obligatoria, cotizaciones de carácter previsional y/o de seguro social - y derechos en beneficio de quienes se encuentran en las situaciones de necesidad provocadas por dichas contingencias⁽¹⁾.

El Derecho comparado, que no es otra cosa que un universo de normas legales que forman lo que denominamos la dogmática jurídica, no hace sino confirmar lo que la ciencia general del Derecho de la Seguridad Social enseña, lo que no es raro, puesto que uno y otra no son más que las caras de una misma medalla. Así, en el Derecho positivo, tanto en Europa como en América, tanto en el Norte como en el Sur, la Seguridad Social se muestra como acción directa del Estado, en cuya virtud, su voluntad, que es la voluntad de la nación jurídicamente organizada, se superpone a la voluntad de las personas individualmente consideradas, en cuanto, el Estado, mediante la ley, establece la relación jurídica de seguridad social, que es generalmente obligatoria, y que liga y establece cargas y derechos, para procurar la protección de las personas que experimentan específicos estados de necesidad como consecuencia de la ocurrencia de ciertos hechos, más o menos inciertos, que las ocasionan (las contingencias sociales).

Tanto el Derecho comparado como el Derecho internacional, coinciden con la doctrina, acerca de cuales son las llamadas contingencias sociales, generalmente aceptadas como fuentes de dichos estados de necesidad; ellas son, la enfermedad (común o profesional), la maternidad, el accidente, (común o del trabajo), la invalidez, la vejez, la muerte del sostén de familia, la carga de familia y la cesantía.

Asimismo, coinciden en cuanto contribuyen a establecer formas de responsabilidad solidaria que se orientan a la protección de los sectores de la población de más bajos ingresos y de menor información, que, precisamente por eso, están más expuestos y relativamente más indefensos frente a tales emergencias. De este modo, el Derecho positivo

de la Seguridad Social de diferentes países muestra, junto con la indicada heteronomía en la génesis de la relación jurídica de seguridad social, una constante y variada combinación de los principios conmutativos y distributivos como factores que, en la ley, regulan la formación de comunidades de riesgos más o menos amplias, con formas más o menos solidarias en la distribución de la carga o responsabilidad de los individuos que forman en el colectivo de que se trate.

Las formas más rudimentarias de previsión, basadas fundamentalmente en el ahorro individual, son expresión de una marcada elección de la responsabilidad individual como forma de encarar las contingencias sociales. Aún así, el acopio de los fondos individuales ahorrados por ministerio de leyes obligatorias de previsión social, constituye una expresión de la antedicha característica fundamental de nuestro mencionado Derecho, definida por la manifestación directa de la voluntad del Estado, expresada en la ley, y que es la fuente de la obligación de ahorrar a fin de brindar protección a quien ahorra cuando puede hacerlo, y liberar de este modo la carga que otros, con una eventual menor capacidad, tendrían que soportar si tal ahorro no ocurriera.

Dichas formas, pasando por los seguros sociales hasta llegar a los modelos preconizados por la moderna seguridad social, nos muestran una evolución de las instituciones, en que los indicados principios conmutativo y distributivo se combinan con diferente acento, pero nunca dejan de estar presentes en cada una de las formas institucionales que las comunidades nacionales adoptan para efectuar la seguridad social.

Los referidos elementos definen el marco que encierra el espacio propio del Derecho de la Seguridad Social, con decisiva acción del Estado en cuanto fuente de la relación jurídica, con fundamental predominio del interés público comprometido y concretamente referido a la satisfacción de necesidades provocadas por las definidas contingencias sociales, en que la compleja red de normas jurídicas así creada se inspira tanto en el principio conmutativo como en el distributivo, combinándolos de diferente manera, según las necesidades de la población y las condiciones económicas, sociales y culturales de cada país.

Así, de acuerdo con los indicados antecedentes, las relaciones jurídicas que tienen su causa en decisiones libres, concretizadas en acuerdos de voluntades individuales, basados en la autonomía de la voluntad, en la libertad individual, en el derecho autónomo del individuo sobre su patrimonio (propiedad), motivados por el solo imperativo del propio interés, no son ni pueden ser fuente de Derecho de Seguridad Social, aún cuando tales acuerdos, contratos o convenciones, tengan por objeto crear derechos y obligaciones para lograr la satisfacción de necesidades provocadas por alguno de los hechos denominados contingencias sociales. Tal sucede, Ver. Gr., con un simple y privado contrato de seguro de sobrevivencia, salvo que tal forma de contratación esté prevista y regulada dentro de un sistema que sea, a su turno, efecto de una relación de jurídica de seguridad social establecida directamente en la ley.

La Constitución Política de la República y la legislación que define nuestro Sistema de Derecho de Seguridad Social coinciden con los referidos principios y fundamentos que la teoría general y el Derecho comparado e internacional, han consagrado.

Por ello, el Estado chileno, en su carta orgánica ,garantiza a sus habitantes el derecho a la seguridad social, como un derecho humano fundamental, y asume como un deber jurídico el de brindar la protección de los habitantes del país frente a las necesidades causadas por las referidas contingencias sociales. Por igual motivo, la Constitución regula de modo específico la formación de las leyes de seguridad social y autoriza al legislador para establecer cotizaciones obligatorias, que no son otra cosa que expedientes para formar las anteriormente mencionadas comunidades de riesgo, con diferentes formas de responsabilidad de parte de los individuos que las integran.

La definición de la naturaleza institucional de las indicadas Cajas debería considerar, junto con los estatutos orgánicos generales y particulares, los elementos indicados precedentemente.

Entonces, diferente será la situación jurídica de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, porque se refiere principalmente a la gestión del sistema de prestaciones familiares, que es una rama del Derecho chileno de la Seguridad Social.

Distintas podrán ser también las conclusiones que surjan del estudio de tales instituciones, aún cuando en una primera aproximación, ambas aparezcan revestidas, según sus estatutos legales generales, del carácter de personas jurídicas sin fines de lucro, inicialmente regidas por las antiguas y clásicas disposiciones legales contenidas en el Título XXXIII del Libro 1 del Código Civil.

1. Cajas de Compensación de Asignación Familiar

El estatuto general que regula el funcionamiento de estas entidades está contenido en la ley N° 18.833, publicada en el Diario Oficial de 26 de setiembre de 1989. De este estatuto se pueden efectuar los siguientes comentarios:

- Junto con mantener su denominación de Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las califica como entidades de previsión y corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto es la administración de prestaciones de seguridad social. (Art. 1°)
- Su función fundamental es la de administrar, respecto de sus trabajadores afiliados, el régimen de prestaciones familiares. (Arts. 19 y 20).

Normalmente, administrarán regímenes de bienestar social complementarios del de prestaciones familiares, específicamente, las de crédito social y las llamadas en la ley de "prestaciones adicionales" y de "prestaciones complementarias(Arts. 19, 21,y ss.).

Pueden también administrar los regímenes de subsidios de cesantía y de incapacidad laboral, previa autorización gubernamental. (Art. 19°)

- Las Cajas se constituirán mediante decreto supremo, que les concederá personalidad jurídica y aprobará sus estatutos. (Art. 6°)

- A su formación pueden concurrir las empresas del sector privado, las empresas autónomas del estado y aquéllas en que éste tenga participación.
- Para constituirse deberán contar con un capital no menor de cuatro mil unidades de fomento y deberán mantener, durante su existencia, un capital y reservas que no podrá ser inferior a dicho monto (Arts. 7° y 10°)
- Los empleadores pueden concurrir a la formación de estas Cajas, afiliarse y desafiliarse de ellas, en la forma que determina dicho estatuto general. (Art. 9°)

Como quiera que esa afiliación vincula a los trabajadores que de ellas dependen, el estatuto general exige que tal decisión cuente con el acuerdo previo de los trabajadores de la empresa, en la forma que el estatuto general indica. (Arts. 7° y 11°)

- El Título V, sobre el financiamiento, comprende los artículos 27 a 31 del Estatuto General, que disponen que las Cajas:
 - estén autorizadas para administrar el régimen de prestaciones por incapacidad laboral, percibirán una cotización del 0,6% de las remuneraciones no imponibles de los trabajadores afiliados a la Caja respectiva que no lo estén en una Institución de Salud Previsional, que se deducirá de la cotización de 7% del seguro social de salud, y que se destinará al financiamiento del régimen de subsidios por incapacidad laboral que la respectiva Caja administra (Art. 27). Como se ve, este flujo es un mero traspaso que la ley establece, y cuyo objeto es facilitar el financiamiento del subsidio de incapacidad laboral que la respectiva Caja paga por cuenta del sistema de seguro social de salud;
 - percibirán comisiones con cargo a los fondos financieros de las prestaciones que administran conforme al N° 2 del artículo 19, esto es, con cargo al Fondo Unico de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, establecido en el D~L. N° 150, de Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de 25 de marzo de 1982, y al fondo de seguro social de salud, denominado Fondo Nacional de Salud (D.L.3.500, de 1980, Art. 84; D.L. 3501, de 1980, Art. 1°; Ley N° 18.469, Arts. 27° y Ss.; Ley N° 18.754, Art. 1°; Ley N° 18.768, Arts. 64 y 65). Esas comisiones se deben fijar mediante resolución dictada conjuntamente por el Ministerios de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda (Art. 28);
 - constituirán un fondo denominado Fondo Social, que se formará con las comisiones, reajustes e intereses de los capitales dados en préstamo, rentas de inversiones, multas, intereses penales, productos de ventas de bienes y servicios, herencias, legados y demás recursos que establezca la ley (Art. 28);
 - los recursos del Fondo Social deben destinarse a financiar los regímenes de crédito social y de prestaciones adicionales, a la adquisición de bienes para el funcionamiento de la Caja y la expensa de los gastos administrativos necesarios (Art.30);

- podrán invertir los recursos del Fondo Social, los provenientes de la administración de prestaciones complementarias y las disponibilidades de caja, solamente en los instrumentos financieros indicados en las letras a), b), c) y d) del artículo 45 del D.L. 3.500, de 1980, y en aquéllos que determine el Consejo Monetario a propuesta del Ministerio del trabajo y Previsión, cumpliendo en todo caso, los demás requisitos que la misma ley establece (Art. 31).
- La administración de las Cajas debe ser ejercida por un directorio, que deberá estar integrado por representantes de los empleadores y de los trabajadores, en la proporción y en el número que han de fijarse en los estatutos particulares, con las limitaciones que establece el Estatuto General, el cual determina también las funciones y facultades del directorio y las más importantes del gerente y del fiscal, que es el asesor jurídico del directorio;
- El Estatuto General prohíbe a las Cajas:
 - Organizar y realizar directamente explotaciones productivas;
 - Hacer donaciones;
 - Destinar los recursos que perciban a finalidades no autorizadas en la ley;
 - Contratar créditos, excepto para adquisición de bienes para su funcionamiento y para el financiamiento del crédito social, con sujeción a las normas generales que respecto de esto último establezca la autoridad administrativa;
 - Delegar el otorgamiento de las prestaciones que administra;
 - Rechazar solicitudes de afiliación que cumplan con las exigencias legales;
 - Concertarse para limitar su autonomía operacional mediante entidades, agrupaciones o cualquier otro medio;
 - Convenir con sus propios trabajadores compensaciones por tiempo servido que tengan las características de indemnizaciones por años de servicios, desahucio u otras prestaciones que tengan análoga finalidad, y
 - Hacer declaraciones que menoscaben el prestigio o la acción de otras Cajas o entidades de previsión. (Art. 26).
- Conforme con el Estatuto General, las Cajas estarán sometidas a la supervigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Seguridad social, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Contraloría General de la República en conformidad con su ley orgánica (Art. 3°)

En ejercicio de esta función, la Superintendencia debe conocer y opinar necesariamente, mediante consulta los acuerdos del directorio que se refieran a transacciones judiciales o extrajudiciales; deberá también pronunciarse respecto de aquéllos en que el propio directorio resuelva consultar en los casos en que tenga dudas respecto de su legalidad o conveniencia, y, por último, podrá disponer que una o más entidades, que a su juicio requieran de un control especial, le eleven en consulta los acuerdos de directorio que recaigan sobre las materias que ella fije. En todos estos casos, la Superintendencia deberá pronunciarse en los términos que establece su ley orgánica. (Art. 51)

La Superintendencia tiene facultad para imponer multas a los directores y al gerente general, de las que serán personalmente responsables, cuando incurran en incumplimiento grave de las disposiciones legales y reglamentarias que las rigen, que perjudiquen la marcha de la entidad y que se hubieren originado en hechos o contravenciones producidos por culpa o negligencia de ellos. Estas multas, que deberán imponerse por resolución fundada, no podrán exceder de 10 unidades de fomento, y podrán ser duplicadas en caso de reincidencia. Su producto será a beneficio fiscal.

Las Cajas pueden ser intervenidas por disposición de la Superintendencia de Seguridad Social, en los casos que indica el estatuto General y, en tal caso, ella designará un interventor que asumirá las funciones del directorio y del gerente general, todo en la forma y condiciones fijadas en el Estatuto (Arts. 57 a 61).

- En contra de las resoluciones de la Superintendencia sobre los acuerdos adoptados por los directorios, sobre multas que imponga, y las que declaren la intervención de una Caja, podrá reclamarse ante la Corte de Apelaciones del domicilio de la Caja. Agotado el procedimiento establecido en el Estatuto, la Corte resolverá como en derecho corresponda; de esta sentencia podrá apelarse ante la Corte Suprema en el plazo y forma que la ley establece (Art. 70).
- Conforme con el estatuto General, las Cajas tienen duración indefinida (art.1º). No obstante, el mismo cuerpo legal regula los casos en que ellas deberán o podrán ser disueltas:
 - Cuando no se completa el capital mínimo dentro de plazo legal, y
 - Cuando presenten una situación de insolvencia que no haya podido ser resuelta mediante la intervención dispuesta por tal motivo (Art.62)

Si la Superintendencia considera que debe ser disuelta una Caja, pedirá al Ministro del ramo que decreta su disolución, y al mismo tiempo dispondrá su intervención. La disolución será declarada por decreto supremo fundado, y desde su dictación la Caja será considerada en disolución para todos los efectos legales; el interventor asumirá las facultades de liquidador con las facultades que el estatuto indica (Arts. 63 y 65).

Si el Ministerio del Trabajo y Previsión Social no acoge la petición de disolución de una Caja planteada por la Superintendencia, cesará la intervención motivada por tal petición; sin perjuicio de la que pueda ser dispuesta por ésta en los casos previstos en el Estatuto (Art. 64).

- El Estatuto General dispone que los bienes que resten después de efectuada la liquidación de una Caja serán distribuidos por partes iguales entre las demás Cajas de Compensación, mediante decreto supremo expedido por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Art.66).

La reflexión sobre la información detallada anteriormente, permite formular las siguientes consideraciones:

- Según el Estatuto General, las Cajas tienen personalidad jurídica de derecho privado, no tienen fines de lucro y son entidades de previsión social; cumplen, por tanto, el fin público de la seguridad social y su existencia en este ámbito del Derecho emana en último término de la ley que las reconoce como instrumento del Estado para el cumplimiento de los fines propios del sistema referido, no obstante el carácter de la personalidad jurídica de que están investidas conforme con el estatuto General y con las normas pertinentes del Código Civil;
- El objeto propio de la naturaleza de las Cajas es el de administrar, respecto de los trabajadores dependientes de sus socios o partícipes, el régimen de prestaciones familiares; así fluye claramente de lo que disponen los artículos 1º y 19º, N° 2 Estatuto General; así también deberá confirmarlo el estudio de las disposiciones legales que, al establecer el régimen de asignación familiar para los obreros, autorizaron la existencia como entidades auxiliares de gestión de dicha rama de la seguridad social;
- Conforme con el citado estatuto, pueden administrar, respecto de los indicados trabajadores, las prestaciones de cesantía y de incapacidad laboral, siempre que sean autorizadas por el Gobierno en la forma prescrita;
- Están autorizadas para otorgar beneficios sociales o de bienestar, en materia de crédito social, de prestaciones adicionales; así como de otras llamadas complementarias que, en cierto modo, constituyen excepción dentro del régimen patrimonial y financiero antes indicado;
- Su patrimonio se integra con las comisiones que la ley les permite cobrar por la administración de las prestaciones familiares, las prestaciones de cesantía, con las de subsidio de incapacidad laboral y, en general, con todos los demás ingresos que perciba y que no estén legalmente destinados a financiar las prestaciones familiares, de cesantía y de incapacidad laboral. Este patrimonio debe formar un fondo, llamado Fondo Social, que está afectado por la ley a los fines que ella misma indica, que son los beneficios de bienestar que están autorizadas para otorgar, sea en calidad de crédito social o de prestaciones sociales adicionales; todo ello complemento del sistema de seguridad social;

El Fondo Social, pues, es un fondo afectado al fin público de la seguridad social, puesto que las Cajas están definidas como entidades de seguridad social y sus objetivos específicos están igualmente indicados en la ley;

- Las consideraciones precedentes constituyen motivo técnico jurídico que, más allá del tenor literal de la ley, explican y justifican que sea la autoridad del Estado (en este caso el Gobierno central) la que tiene la facultad de constituir la persona jurídica de la Caja, la de ejercer sobre ella la superintendencia politécnica a fin de velar por el adecuado cumplimiento del fin propio de la seguridad social; la de intervenir su administración, sancionar pecuniariamente a sus directores y gerentes generales en caso de que incurran en conductas indebidas, e, inclusive, la de poner término a su existencia en los casos extremos definidos en la ley;

- Y en lo que concierne a su patrimonio y al financiamiento específico de los fines propios que la ley le asigna, hay también motivo técnico jurídico para disponer, como hace la ley, que una vez efectuada la liquidación de los bienes que integran el patrimonio de una Caja en caso de su disolución fundada, el resto sobrante sea distribuido en partes iguales entre las otras Cajas, puesto que esa es la manera de mantener y cumplir el fin público del sistema, respecto del saldo o resto del patrimonio resultante de la disolución y liquidación; resto que continúa afectada al cumplimiento del referido fin social.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA INDUSTRIA

Referirse a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar implica pasar revista a un régimen del Sistema de Seguridad Social que surge y se desarrolla en forma paralela a cómo ha evolucionado la previsión social en nuestro país, pero que en la actualidad, y sin que ello signifique poner en duda la importancia de su acción, mantienen algunas características vinculadas más bien al momento histórico en que emergieron que a las necesidades del sector de industrias en que dichas entidades se desenvuelven.

En efecto, hoy día se reconoce que en mérito al principio de subsidiariedad del Estado, a éste le corresponde, en el campo de la Seguridad Social, asegurar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas, atribuyéndose a las personas la facultad de elegir libremente la cobertura de prestaciones y la entidad administradora.

Desde esta óptica, no hay duda que los resultados obtenidos por las Cajas de Compensación en sus casi 50 años de existencia, representaron verdaderos paradigmas para que el legislador validara, en su momento, la opción que entes privados pudieran participar en la administración de regímenes de la seguridad social, reconociéndose la importancia de un esquema de esta naturaleza y que se aplica exitosamente en el caso de las pensiones y de la salud.

El surgimiento, en 1981, de Sociedades Administradoras especializadas en la gestión de fondos de Pensiones de propiedad de los afiliados, no sólo modifica sustancialmente el concepto y la orientación bajo la cual se concebía la gestión de los recursos previsionales al amparo de una institucionalidad esencialmente estatal, sino que, además, en materia de financiamiento instaura un esquema de menor costo y, por ende, de menor impacto en los mercados del trabajo en relación al que tradicionalmente imperaba hasta mediados de la década del 70, todo lo cual ha generado una dinámica favorable a la inversión, el empleo y el crecimiento económico.

El sistema de Cajas de Compensación no ha estado, ajeno a este proceso evolutivo de la seguridad social, pues ha ido asimilando y adecuando su funcionamiento a esta nueva realidad, con mercados más abiertos y competitivos, en que la búsqueda de eficiencia para enfrentar economías con mayor nivel de integración y globalización resulta ser un elemento clave para el desarrollo futuro de los actores que integran la industria.

1. Etapas de desarrollo

Una mirada retrospectiva sobre el Sistema permite diferenciar tres etapas bien definidas en su evolución: la de Iniciación y Expansión, de Consolidación y Desarrollo; y, de Reestructuración y Apertura.

A continuación y previo al diagnóstico actual de la industria que se incluye en el punto 1.2, se exponen las principales características de cada una de las etapas señaladas, desde el punto de vista de los objetivos que la legislación ha definido para las Cajas de

Compensación, de la conformación de sus Directorios, de sus fuentes de financiamiento, del mercado al que han podido acceder y del rol que ha cumplido el Estado respecto del Sistema, concluyéndose en la conveniencia de evaluar alternativas de cambio que, sin alterar el rol que estas entidades cumplen en la Seguridad Social, potencien sus posibilidades de desarrollo futuro, lo que indudablemente debiera favorecer a quienes hoy tienen la calidad de afiliados y beneficiarios de las mismas.

1.1. Etapa de Iniciación y expansión

Esta etapa se extiende entre las décadas del 50 y 70, en que surge el Sistema por iniciativa de empresarios vinculados con Asociaciones Gremiales Empresariales, quienes impulsan la creación de Cajas de Compensación de Asignación Familiar que circunscriben inicialmente su acción al otorgamiento de asignaciones en dinero, como complemento del salario del trabajador y en montos que dependían de la composición del grupo familiar del mismo. En efecto, en febrero de 1953, la Comisión de Acción Social de la Cámara Chilena de la Construcción organiza la primera de estas instituciones, que se denominó "Caja de Compensación de la Cámara Chilena de la Construcción", adelantándose con ello a la dictación del decreto con fuerza de ley N° 245, de julio de 1953, que instituyó legalmente el beneficio de la asignación familiar y autorizó el funcionamiento de Cajas de Compensación como instituciones privadas. Esta iniciativa fue emulada posteriormente por la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET), la Asociación de Industriales de Valparaíso (ASIVA), la Cámara del Cuero y del Calzado, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Cámara de Comercio de Santiago, todas las cuales dan vida a Cajas de Compensación para otorgar protección social a los trabajadores de sus respectivos sectores.

Durante este período, la operación de estas entidades se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Su objetivo principal era el de administrar el régimen de asignaciones familiares y otorgar beneficios adicionales sin retorno, en dinero o en especies, facultad esta última que se concede con la dictación, en abril de 1959, de ley N° 13.305 que permite a las Cajas de Compensación otorgar beneficios sociales adicionales a la asignación familiar, utilizando para su financiamiento los recursos provenientes de economías que logran en los gastos de administración.
- Pueden incorporarse a estas instituciones sólo los trabajadores manuales pertenecientes a empresas del sector gremial que constituyó la respectiva Caja.
- Las empresas pueden adherirse a una Caja, para lo cual deben contar con el acuerdo mayoritario de sus trabajadores.
- Se financian con cotizaciones sobre la nómina salarial, de cargo de los empleadores. Los trabajadores están exentos de aportes.
- Los trabajadores afiliados obtienen el beneficio de la asignación familiar con un complemento equivalente al 20% respecto del régimen general.

- Los Directores representan: tres a los trabajadores, tres a los empleadores y uno al Presidente de la República.
- Al Estado le corresponde, además del rol de contralor y supervisor sobre el cumplimiento de las funciones que la ley impone al Sistema, garantizar las obligaciones contraídas por las Cajas de Compensación.
- Los bienes de las Cajas son inembargables.

Se desprende, de lo expuesto, que el Sistema constituye una de las primeras experiencias en la administración privada de prestaciones de seguridad social en una época marcada por un abierto protagonismo del Estado, que prevalecía en la mayor parte de las actividades nacionales. Como aspecto relevante se debe mencionar el derecho que la ley reconoce para que los trabajadores puedan optar entre un régimen público, administrado por el Estado y representado en este caso por el Servicio de Seguro Social; y, uno gestionado por el sector privado, a través de estas Cajas de Compensación.

1.2. Etapa de consolidación y desarrollo

Esta etapa, que se extiende entre los años 70 y 80, se caracteriza principalmente por ampliar el marco de acción de estas entidades tanto en materia de prestaciones como de mercado al que pueden acceder, iniciándose un proceso de modificación sustancial en su estructura de financiamiento. Al respecto, se puede señalar:

- El rol que la ley les asigna es el de administrar los regímenes de prestaciones legales obligadas: asignaciones familiares, subsidios de cesantía y subsidios por incapacidad laboral, asignación por muerte; el régimen de prestaciones adicionales con y sin retorno y en dinero y en especies; el régimen de prestaciones complementarias y el de crédito social.
- Amplia libertad para que todos los trabajadores del sector privado puedan afiliarse a Cajas de Compensación, sin restricciones respecto de calificación ni de actividad económica a la que pertenezcan.
- Se mantiene el financiamiento en base a cotizaciones de cargo de los empleadores, pero con tasas decrecientes que finalmente son sustituidas por comisiones que el Estado reconoce en función de la administración de las prestaciones legales obligadas.
- Los directorios son tripartitos, designados por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, representando, dos a los trabajadores, dos a los empleadores y uno al Presidente de la República.
- Al Estado le compete designar al Presidente del Directorio y fijar el nivel de las comisiones por administrar los regímenes de prestaciones legales obligadas. La garantía del Estado incluye todos los compromisos contraídos por las Cajas con motivo de la administración de prestaciones de seguridad social.

Este es, quizás, el período de mayores cambios del Sistema, proviniendo todos de la dictación de leyes que tuvieron profundas repercusiones en el desarrollo del mismo. En efecto, en octubre de 1973 se publica el decreto ley N° 97 que, mediante la creación del Sistema Unico de Prestaciones Familiares, uniforma el valor de la asignación familiar para todos los trabajadores del país y centraliza los recursos financieros de las distintas instituciones que administraban este régimen en un fondo nacional, controlado por el Estado. A consecuencia de ello, las Cajas de Compensación deben transformar sustancialmente sus esquemas de prestaciones y de servicios, con el objeto de obtener los recursos que dejaban de percibir a raíz de esta sustancial reforma. Una de estas iniciativas corresponde a la implementación de un régimen de crédito social, beneficio que, bajo reglas de mercado, estaba destinado a reemplazar los Sistemas de préstamos subsidiados concedidos por los institutos de previsión, especialmente la Caja de Previsión de Empleados Particulares.

En cuanto a cobertura, en noviembre de 1976, mediante la dictación del decreto ley N° 1.596, se amplía el ámbito de la población que puede afiliarse al Sistema, permitiéndose la incorporación como beneficiarios a todos los trabajadores de las empresas adherentes, sean obreros o empleados, terminándose además con la sectorización por actividad económica para afiliarse a él.

En materia de prestaciones, en diciembre de 1977 se publica el decreto ley N° 2.062, que faculta a las Cajas de Compensación para asumir la administración de los Subsidios por Incapacidad Laboral y de Cesantía, como asimismo, de otras prestaciones previsionales, con excepción de las pensiones de vejez y antigüedad.

Finalmente, en julio de 1978 se publica el D.F.L. N° 42, que aprueba el primer Estatuto General de las Cajas de Compensación, refundiendo en un solo texto las diversas disposiciones legales dictadas a la fecha sobre el Sistema.

1.3. Etapa de reestructuración y apertura

El DFL 42 tuvo vigencia hasta septiembre de 1989, oportunidad en que mediante la publicación de la ley N°18.833 se establece un nuevo estatuto general que, entre otros aspectos, liberalizó el mercado de estas entidades, otorgándoles la calidad de corporaciones de derecho privado; amplió la estructura de beneficios y servicios; simplificó los procesos de afiliación y desafiliación de empresas, acentuando la competencia al interior del Sistema; y, flexibilizó los requisitos para conformar y elegir a los Directorios, eliminando la participación de representantes del Estado, con lo que se reforzó el carácter autónomo y privado de las instituciones, modernizó los requisitos para constituir una Caja y normó sobre las opciones de inversión de los recursos.

La participación del sector privado en la dirección de las Cajas de Compensación ha sido, sin duda, el factor que en mayor medida ha contribuido al desarrollo de acciones que, en su momento, representaron modelos de innovación y modernización en la seguridad social. Una de estas iniciativas, tal vez la de más significación, fue el desarrollo del régimen de crédito social, en que claramente se privilegió la responsabilidad del trabajador para satisfacer sus propias necesidades, por sobre el paternalismo en el otorgamiento de las prestaciones sociales imperante en esa época

Esta etapa se caracteriza por:

- Se amplía la opción de afiliación a trabajadores del sector pasivo y, mediante la facultad para administrar cuentas de ahorro para la vivienda de la Ley N°19.281, se posibilita la participación de las Cajas de Compensación en la gestión del ahorro que las personas realizan para acceder a vivienda, por la vía de contratos de arrendamiento con promesa de compraventa.
- En cuanto a financiamiento se puede señalar que la participación del Estado es decreciente, puesto que se mantienen inalterables las comisiones por la administración de los regímenes legales obligados, lo que en términos reales implica una disminución de estos aportes. Por consiguiente, la principal fuente de recursos se basa en los intereses generados por las colocaciones de crédito social, los ingresos provenientes de la prestación de servicios a otras instituciones de seguridad social; los que se obtienen por la administración de Cuentas de Ahorro para la Vivienda; y, por la afiliación de pensionados.
- Se autoriza la contratación de créditos con la banca para ser destinados a financiar el régimen de crédito social y para la adquisición de bienes para su funcionamiento.
- El Estado es subsidiariamente responsable sólo de las obligaciones que las Cajas contraigan con sus afiliados con motivo de la administración de las prestaciones legales obligadas. Es responsable, asimismo, del control y supervisión sobre el funcionamiento del Sistema.
- Se elimina la inembargabilidad de los bienes de las Cajas.
- La conformación de los directorios, con representación de trabajadores y empresarios, es definida por cada Caja en sus respectivos estatutos, reconociéndose mecanismos de nominación, designación o elección.

De lo anterior se deduce que la actual legislación que rige a las Cajas de Compensación es el resultado de un proceso continuo de perfeccionamiento del Sistema desarrollado en las últimas décadas, a través del cual se ha ido incorporando los elementos centrales que orientan el modelo de seguridad social vigente en el país: administración privada en un régimen de competencia, libertad de elección por parte de los afiliados, esquema de financiamiento que no implica impuesto al trabajo, directorios autónomos con representación de empresarios y trabajadores, subsidiariedad del Estado en cuanto a prestaciones legales obligadas, clara definición de las funciones y responsabilidad de los administradores, cobertura de beneficios de bienestar social con alto grado de flexibilidad y complementación con la red de instituciones que administran programas de seguridad social.

Por consiguiente, el Sistema ha evolucionado según las exigencias que le ha planteado la modernización de los programas de seguridad social, en particular, y las demandas de las empresas adherentes y trabajadores afiliados relacionadas con las funciones que la legislación ha encomendado a las Cajas, en general.

2. Situación actual

Como se señaló, el Sistema de Cajas de Compensación en sus orígenes centraba su accionar sólo en la administración de la asignación familiar y dirigida a un mercado cautivo, situación que ha evolucionado a un estado de libre competencia, donde cada institución debe ser capaz de generar sus propios recursos a través de la oferta de prestaciones a sus afiliados, participando en un mercado que abarca diversas categorías de servicios tanto a trabajadores como a otras instituciones de seguridad social.

En este contexto se analiza a continuación la situación actual de la industria sobre la base de mercado, prestaciones, estructura de financiamiento, administración, organismo contralor, resultados financieros y propiedad.

2.1. Mercado

El Sistema, al año 2000, está integrado por seis Cajas de Compensación: La Araucana (Cámara de Comercio), 18 de Septiembre (Sociedad de Fomento Fabril), Gabriela Mistral (Cámara del Cuero y del Calzado), Los Héroes (Asociación de Industriales Metalúrgicos), Javier Carrera (Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua) y Los Andes (Cámara Chilena de la Construcción), las que al mes de diciembre de 2000 acumulaban un patrimonio de 370 millones.

Al mes de diciembre del año 2000 la población cubierta era de 2.368.440 afiliados activos y pasivos, agrupados en 65.428 empresas que, con las cargas familiares, representan un total de 4.300.888 beneficiarios. No obstante, es preciso señalar que ya en enero de 2001 el Sistema lo integran sólo cinco¹⁰ Cajas de Compensación debido a la disolución de la C.C.A.F. Javiera Carrera y su absorción por la CCAF 18 de Septiembre.

La evolución que ha experimentado el Sistema en el período 1980-2000 se expresa en un patrimonio que crece de 72 millones de dólares en el 80 a 370 millones en el año 2000 y en un crecimiento de 5 veces en el número de trabajadores afiliados en el período, con una densidad de carga de 2 beneficiarios por cada trabajador. Esta cobertura significa que un 60 % de la fuerza de trabajo dependiente se encuentra afiliada a una CCAF.

La participación en el mercado de empresas, afiliados y beneficiarios de cada institución dentro del Sistema a diciembre del año 2000 se puede observar en el cuadro siguiente, en el que se aprecia que una de las entidades concentra el 41,4 % del total de trabajadores afiliados y el 60,5 % del patrimonio del Sistema.

¹⁰ El día martes 23 de enero de 2001, en el Diario Oficial, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Previsión Social, comunica la aprobación por parte de la Presidencia de la República, de la fusión de las C.C.A.F. Javiera Carrera y 18 de Septiembre y la disolución de la primera, según lo informado por la Superintendencia de Seguridad Social en el oficio N° 1.237 del 12 de enero de 2001.

Participación en el Sistema CCAF				
Datos a diciembre del año 2000				
	Patrimonio MMUS\$	Empresas	Afiliados	Beneficiarios
Los Andes	222	17.442	981.053	1.598.362
La Araucana	59	11.442	450.579	840.036
Los Héroes	34	10.443	313.500	713.384
18 de Septiembre (incluye Javiera Carrera)	38	17.699	479.523	912.900
Gabriela Mistral	17	8.402	143.785	236.206
Total	370	65.428	2.368.440	4.300.888

Fuente: Balances anuales CCAF., Boletines anuales, Superintendencia de Seguridad Social.

Cabe señalar, que el sector público está impedido de ingresar a una CCAF como también los trabajadores independientes.

Sobre la base de la estructura de la industria cabe señalar los siguientes comentarios:

- Su cobertura alcanza a 2,3 millones de afiliados, con cinco entidades participantes que existen desde los orígenes del Sistema. El hecho que subsista mercado imposibilitado de afiliarse a Cajas de Compensación unido a las condiciones en que la industria se desenvuelve, lleva a reflexionar en torno a si estamos en presencia del número óptimo de participantes o si, por el contrario, dadas las restricciones y ausencia de incentivos no han ingresado nuevos actores.
- La concentración de un 40 % de los afiliados en una sola entidad podría también interpretarse como condiciones no aptas para que la estructura de la industria esté más diseminada.
- Las CCAF tienen entre sus afiliados trabajadores de todos los sectores de la actividad económica y no necesariamente se mantiene la representación de los sectores de actividad económica que dieron origen a estas entidades

2.2. Prestaciones y servicios

Según se señaló, el accionar de estas instituciones se proyecta a través de la administración de prestaciones y servicios de diversa naturaleza, las que han surgido de nuevas funciones que la ley les ha encomendado relacionadas con requerimientos de afiliados y empresas adherentes, por una parte; y, de iniciativas abordadas por las Cajas originadas en la necesidad de generar recursos para su funcionamiento. En este contexto, han incursionado en mercados en los que compiten con sus congéneres y, además, con otras empresas de giros diferentes, como es el caso de las cuentas de ahorro para la vivienda y los créditos de consumo, en que deben competir con bancos y financieras.

a) Prestaciones legales obligadas.

En la gestión de los regímenes de asignación familiar, subsidio de cesantía y subsidios por incapacidad laboral y por reposo maternal, las Cajas de Compensación deben atenerse a las normas generales que rigen para cada uno de ellos. En todo caso, en los subsidios por incapacidad laboral y por reposo maternal, la acción de las Cajas excluye a los trabajadores que depositan su cotización en alguna de las instituciones privadas de salud, conocidas como ISAPRE.

Por esta función las Cajas perciben honorarios que la ley denomina "comisiones", cuyo monto es calculado por la Superintendencia de Seguridad Social para cada Caja de Compensación en relación al tipo de prestación, número de beneficios pagados, trabajadores afiliados y promedio de trabajadores por empresa adherente.

La participación de las Cajas de Compensación en relación con el total general de las prestaciones legales obligadas alcanza, como promedio en los últimos años, al 47% en el régimen de asignación familiar, al 48% en el de subsidio de cesantía y al 29% en el de subsidio por incapacidad laboral.

Las citadas prestaciones, que en los orígenes del Sistema fueron prácticamente la razón de ser de estas instituciones, en la actualidad no sólo han perdido significación sino que constituyen una más de las actividades que desarrollan las Cajas y cuyo atractivo, desde el punto de vista de la generación de recursos, es de bajo interés debido, principalmente, a lo reducido de las comisiones con que el Estado remunera estas funciones y a las exigencias de control que la autoridad demanda en el cumplimiento de sus labores de fiscalización.

Adicionalmente, en el caso del Régimen de Subsidios por Incapacidad Laboral, las Cajas deben cubrir el déficit que se produce mensualmente entre los subsidios pagados - que representan en promedio un 1,4% de las remuneraciones -, y la cotización enterada por las empresas para tal fin, alcanza al 0,6%, situación que se agrava en períodos en que alzas en las tasas de interés provocan aumentos en el costo financiero de cubrir tales déficit.

b) Prestaciones adicionales.

Las Cajas de Compensación están facultadas para establecer un régimen de prestaciones adicionales, consistente en beneficios en dinero, en especies y en servicio para sus trabajadores afiliados. Estas pueden ser otorgadas sólo para la satisfacción de necesidades que no están cubiertas por otras prestaciones que administran y que sean causadas por hechos tales como matrimonio, nacimiento o escolaridad; por actividades de carácter cultural, deportivo, recreativo, artístico o de asistencia social; o, por otros hechos o actividades de análoga naturaleza.

Las prestaciones en dinero no están sujetas a restitución y consisten en daciones únicas o periódicas.

Las prestaciones en especies y en servicio pueden ser gratuitas u onerosas, pudiendo estas últimas ser bonificadas o no, según si el valor es pagado total o parcialmente. El valor de las

prestaciones en especies o en servicio es posible financiarlo mediante un préstamo otorgado en conformidad al régimen de crédito social.

A modo de enumeración genérica y en ningún caso taxativa, dichas prestaciones adicionales pueden describirse así:

- Beneficios en dinero por diferentes conceptos, tales como asignaciones de natalidad, nupcialidad, becas de estudio, estímulos por rendimiento escolar, auxilios por fallecimiento y otros de análoga naturaleza.
- Programas educacionales de la enseñanza regular de nivel medio y superior, para afiliados y familiares.
- Seguros complementarios, en convenio con compañías del ramo, para cubrir, según lo requiera el afiliado, una amplia gama de eventualidades o estados de emergencia social.
- Celebraciones y festividades especiales de Navidad para hijos de afiliados.
- Realización de actividades comunitarias de bien público.

Estos beneficios, si bien son de bajo monto individual, constituyen un atractivo para la afiliación a las Cajas, las que en general operan sobre un conjunto de beneficios similares.

Cabe señalar que cada Caja determina por acuerdo de directorio la cuantía y diversidad de ellos, sin que exista exigencia de ningún tipo relacionada con expresar financieramente la cuantía de las obligaciones generadas con motivo de las prestaciones comprometidas al amparo de este régimen.

c) Crédito social.

Esta prestación consiste en préstamos en dinero para cubrir necesidades del trabajador y de sus causantes de asignación familiar relativas a vivienda, bienes de consumo durables, trabajo, educación, salud, recreación, contingencias familiares y otras de análoga naturaleza.

En cuanto a recursos financieros, el crédito social es el beneficio de mayor relevancia para las Cajas de Compensación.

El cuadro siguiente contiene la información sobre el número de préstamos y el volumen de colocaciones del Sistema al mes de diciembre del año 2000.

CCAF	Cartera Vigente	
	Número	Monto (US\$)
Los Andes	317.201	370.240.518
La Araucana	209.660	124.112.538
Los Héroes	176.720	131.168.267
18 de Septiembre (incluye Javiera Carrera)	117.484	70.352.432
Gabriela Mistral	46.638	22.456.120
Total	867.703	718.329.875

Fuente: Balances CCAF al 31 de diciembre de 2000.
Asociación Gremial de CCAF.

En materia de cobertura de este régimen, cabe destacar que un segmento importante de la población afiliada recurre a el, puesto que casi un 37% del total de afiliados mantiene una operación vigente.

La magnitud de los recursos comprometidos en el Sistema de crédito, que alcanzan a 1,33 veces el patrimonio de las Cajas, sugiere la conveniencia de definir normas respecto de calce, plazo y nivel de endeudamiento - presentes en industrias similares -, de manera que el riesgo de la cartera sea compatible con la capacidad financiera de cada entidad, lo que, a su vez, facilitaría otro tipo de transacciones que las Cajas podrían realizar con los instrumentos que respaldan tales operaciones, como es el caso de la securitización. En efecto, el nivel de riesgo asociado a esta actividad es acotado por cada Caja, de manera que las obligaciones contingentes de los afiliados por demandas de crédito, por una parte; y, el riesgo por descalce en plazos y monedas entre las colocaciones y las obligaciones contraídas, por otra, constituye un foco de vulnerabilidad que atenta contra el grado de liquidez que razonablemente debe exigírsele al Sistema.

Del mismo modo, es importante que se definan normas sobre castigo de deudas irrecuperables, de forma tal que los estados financieros anuales reflejen los resultados con exclusión de dichos montos, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad en que tales valores quedan expresados como activos de las Cajas.

d) Prestaciones complementarias.

Estas prestaciones, de adscripción voluntaria, están dirigidas a satisfacer necesidades específicas de los trabajadores no contempladas en los otros regímenes que administran las Cajas. Se establecen por medio de convenios con los empleadores afiliados, con los sindicatos a los que pertenecen los trabajadores o con éstos en forma directa.

El desarrollo de este régimen de prestaciones, si bien no ha sido significativo, cuenta con algunas iniciativas interesantes en el campo del turismo asociativo, la protección familiar frente a situaciones catastróficas, la capacitación y el deporte, las que se encuentran en pleno proceso de expansión, en especial a partir de que la Superintendencia de Seguridad Social, a través de su oficio N° 5314 de 2000 y a requerimiento del Servicio de Impuestos Internos, dictaminó que al administrar este régimen las Cajas actúan libremente y de acuerdo a la normativa legal y reglamentaria, estando exentos de impuestos los beneficios que se otorgan al

amparo del mismo, por estar incluidos dentro de los beneficios previsionales a que se refiere el artículo 17 N° 13 de la Ley de Impuesto a la Renta.

En este contexto y de acuerdo a los objetivos de las Cajas, se concluye que un régimen de esta naturaleza representa una alternativa para otorgar cobertura a contingencias sociales vinculadas con el bienestar familiar, muchos de los cuales se encuentran convenidos entre empresas y trabajadores, y administrados por Unidades de Bienestar.

e) Prestación de servicios.

El estatuto general faculta expresamente a las Cajas de Compensación para prestar servicios mediante convenios a entidades que administren prestaciones de seguridad social, los que pueden comprender, entre otros, la recaudación de cotizaciones, el pago de beneficios y el procesamiento de información.

Estos servicios son convenidos libremente entre las partes, fijándose las condiciones para su otorgamiento y las correspondientes tarifas.

Estas áreas de servicios permiten a las Cajas de Compensación ocupar nichos de mercado en todas aquellas funciones donde la participación de diversas entidades de seguridad social requieren de coordinación para mejorar su eficiencia. Un ejemplo reciente lo constituye la Recaudación Electrónica de Cotizaciones Previsionales, servicio que, utilizando tecnología de punta y un medio de comunicación eficiente como es Internet, facilita a los empleadores el cumplimiento de sus obligaciones con A.F.P., Isapre, Mutualidades de Empleadores, I.N.P. y las propias Cajas de Compensación las que, cabe destacar, vienen realizando esta función de recaudación por espacio de más de 15 años.

El servicio de recaudación electrónica soluciona problemas que son comunes a la totalidad de los empleadores del país, tales como: llenado de diversas planillas, concurrir a distintos centros para la declaración y pago de cotizaciones, errores en el llenado de planillas, altos costos de horas-hombre en la confección de documentos y en el trámite del pago, exposición al riesgo de circular por la vía pública con dinero en efectivo, etc.

Los problemas enunciados, se subsanan o disminuyen mediante esta nueva modalidad de recaudación, en que el empleador otorga un mandato a la Caja de Compensación de su elección, autorizándola para realizar las declaraciones y pagos que correspondan en las diferentes Instituciones de Previsión. Este mecanismo permite que el empleador gire un solo cheque -por la totalidad de las cotizaciones- a la Caja de Compensación para que sea ésta quien declare y pague por cuenta del empleador.

Sin embargo, es preciso señalar que la prestación de servicios lleva implícito asumir un riesgo asociado a la operación de que se trate, el que no necesariamente se encuentra normado en todos los casos.

f) **Administración de cuentas de ahorro (ley N° 19.281 sobre Contrato de Arrendamiento con Promesa de Compraventa).**

Lo que se ha denominado Leasing Habitacional, es un Sistema de financiamiento mediante el cual una persona natural celebra con una sociedad inmobiliaria un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa, por una vivienda que puede ocupar a la fecha de la firma de dicho contrato, con el compromiso de adquirirla para sí al precio convenido y en el plazo fijado en el referido contrato.

La ley asigna a las Cajas de Compensación un rol importante en este nuevo Sistema de acceso a la vivienda, considerando su participación en la administración de las cuentas de ahorro que los interesados deben abrir para registrar los aportes y los pagos por concepto de rentas de arrendamiento. A su vez, las Cajas están facultadas para administrar cuentas de ahorro de libre disponibilidad para sus afiliados y público en general.

Respecto de los resultados del Sistema, es preciso señalar que las C.C.A.F. han experimentado un importante crecimiento tanto en número de cuentas de ahorro abiertas como de tamaño del fondo acumulado, obteniéndose además rentabilidades que, producto de una adecuada administración del portafolio de inversiones, las ha llevado a situarse como una de las principales alternativas de inversión durante el año 2000, junto a los fondos mutuos y los depósitos a plazo¹¹.

A continuación se muestra información relativa a los aspectos señalados en el párrafo anterior:

Cuentas de Ahorro, Ley N° 19.281				
a diciembre de cada año				
Sistema de CCAF	1997	1998	1999	2000
N° de cuentas de ahorro	65.404	103.314	138.457	171.290
Monto acumulado en los Fondos (US\$)	10.397.726	13.927.338	24.173.526	37.966.415
Rentabilidad Real últimos 12 meses	6,43%	7,18%	9,10%	9,05%

(1) Promedio ponderado del Sistema, entre rentabilidades reales mensuales y patrimonio de los respectivos fondos

Fuente: Balances CCAF al 31 de diciembre de 2000.
Asociación Gremial de CCAF.

El servicio que las Cajas proporcionan en esta materia cuenta con una regulación establecida en la ley que limita los riesgos asociados a su operación, distinguiendo claramente los recursos que son de propiedad del afiliado. Cuenta además, con normas precisas sobre alternativas de diversificación para la inversión de los fondos acumulados, homologándolos a los fondos de pensiones.

¹¹ Información publicada en el diario Estrategia el día 12 de enero de 2001, página 17 Mercado de Valores en la que se informa que las AFV de renta fija proporcionaron un retorno de 7,7% real anual y las de renta variable presentaron una ganancia de 8,05%. Los depósitos de 90 días rentaron un 5,41% y el fondo de pensiones un 4,40% real anual.

La rentabilidad obtenida por estas cuentas de ahorro han sido un factor determinante en posicionar esta alternativa de ahorro como una de las más atractivas del mercado.

g) Incorporación de Pensionados a las C.C.A.F.

El Sistema de pensiones basado en la capitalización individual, contenido en el D.L. N° 3500, de 1981, está generando gradualmente un mayor número de personas que se acogen a jubilación, visualizándose que estos sectores mantienen con la institución que les paga su pensión una simple relación de dependencia de tipo financiera, situación que en menor medida también se observa en los pensionados que provienen del Instituto de Normalización Previsional.

Las Cajas fueron autorizadas, mediante la ley N° 19.539, publicada en el diario oficial el 1° de diciembre de 1997, para afiliar a pensionados de acuerdo a lo señalado en el artículo 16 de la citada ley. En este caso, “sólo para los efectos de acceder a las prestaciones de los regímenes de prestaciones adicionales, de crédito social, y de prestaciones complementarias, los pensionados de cualquier régimen previsional, excluidos los de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, podrán afiliarse individualmente a una Caja de Compensación de Asignación Familiar, en cuyos estatutos se les considere como beneficiarios de los aludidos regímenes.”

Respecto del financiamiento de las prestaciones, la ley indica que “para contribuir al financiamiento de las prestaciones a que se refiere el inciso precedente, cada Caja de Compensación establecerá un aporte de cargo de cada pensionado, de carácter uniforme, cuyo monto podrá ser fijo o un porcentaje de la pensión o una combinación de ambos. Dicho aporte no podrá exceder del 2% de la respectiva pensión.”

Las Cajas, a partir de la publicación de esta ley, han venido desarrollando una serie de acciones de promoción, organización, coordinación y ejecución de iniciativas que tienen por objeto mejorar el bienestar social de los pensionados y el de sus familias, obteniendo resultados que podrían catalogarse de expectantes, si se tiene en cuenta lo incipiente de tales acciones y la amplitud de aquellas que aún es posible realizar al disponer de una institucionalidad que garantice su viabilidad y aceptación por parte de los pensionados.

Al mes de marzo de 2001, el número de pensionados afiliados al Sistema era de 289.998, con tres instituciones que concentran el citado total. El siguiente cuadro muestra la información sobre el número de pensionados que el Sistema ha incorporado desde la publicación de la ley N° 19.539:

Sistema	1998	1999	2000	Stock a 03.2001	%
Los Héroes	3.837	43.315	73.801	131.170	45,2
Los Andes	6.636	16.076	57.439	88.643	30,5
La Araucana	9.419	34.428	26.552	69.675	24,0
Javiera Carrera	164	340	92	-,-	-,-
Gabriela Mistral	0	0	0	0	0
18 de Septiembre	28	171	920	420	0,3
Total Afiliados	20.084	94.330	158.804	289.998	100,0

2.3. Financiamiento e inversión

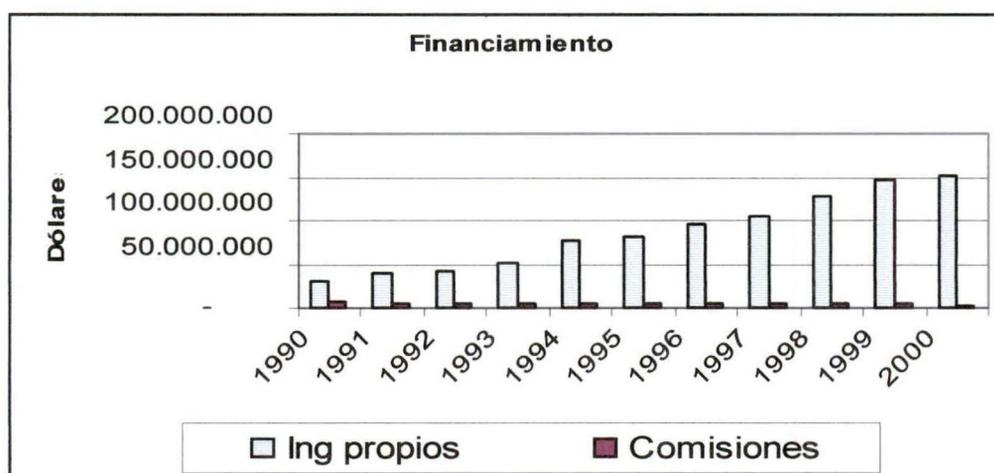
A excepción de las prestaciones legales obligadas que se pagan con cargo a recursos fiscales, el financiamiento de las Cajas proviene de las comisiones generadas por la administración de éstas; de la rentabilidad de las colocaciones de crédito social; de los ingresos por la venta de servicios; de los ingresos por inversiones, multas y sanciones; y, del valor de las entradas por actividades vacacionales y recreativas y atenciones médico-dentales.

Según cifras del año 2000, las Cajas percibieron ingresos por un total de US\$ 154 millones, siendo la distribución de cada una de estas fuentes de recursos la que se indica en el siguiente cuadro.

Distribución de fuentes de recursos del Sistema CCAF		
	US\$	%
Intereses de crédito social	117.885.531	76,4
Comisiones	3.342.549	2,2
Venta de servicios	10.775.742	7,0
Renta de inversiones, multas, intereses	1.963.479	1,3
Comisiones por intermediación financiera	4.753.429	3,1
Prestaciones adicionales	6.521.122	4,2
Otras entradas	9.049.406	5,9
Total	154.291.259	100,0

Fuente: Balances de CCAF al 31 de Diciembre de 2000.
Elaboración CIEDESS.

Es importante destacar el sostenido incremento que han experimentado los ingresos propios, en comparación con el descenso de las comisiones percibidas del Estado en los últimos 11 años, según se aprecia en el siguiente gráfico.



Los ingresos por comisiones, que alcanzan a US\$ 4,05 millones, equivalen al 20% de lo percibido por este mismo concepto en 1981, cifra que al expresarla en relación al número de afiliados desciende al 4%.

Las CCAF deben constituir un fondo denominado Fondo Social que se forma con las comisiones, reajustes e intereses de los capitales dados en préstamo, rentas de inversiones, multas, intereses penales y producto de la venta de bienes y servicios. Estos recursos, más las disponibilidades de caja, pueden invertirse sólo en los siguientes instrumentos financieros:

- Títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile y letras de crédito emitidas por los servicios regionales y metropolitano de Vivienda y Urbanismo.
- Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones de instituciones financieras.
- Títulos garantizados por instituciones financieras.
- Letras de crédito emitidas por instituciones financieras.
- Instrumentos financieros autorizados por el Banco Central a proposición del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

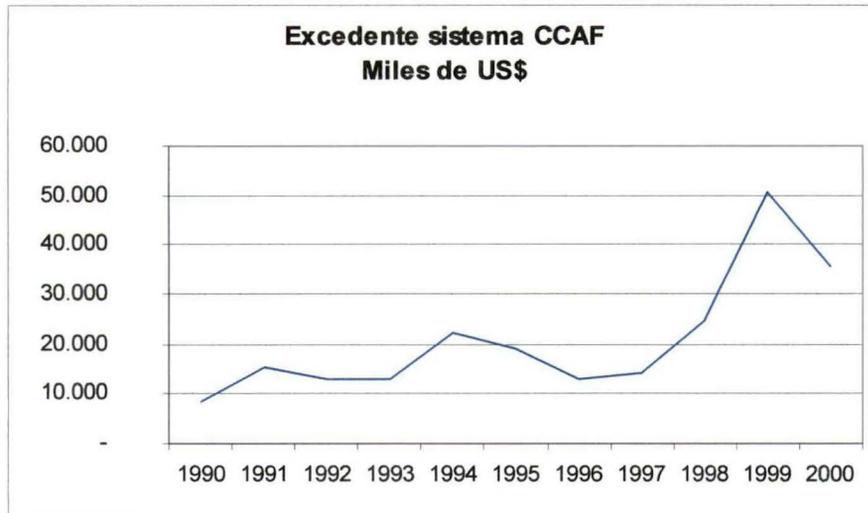
La norma que rige la constitución del fondo social es restrictiva, por estar dicho fondo calificado como de derecho público, en circunstancias que su formación y crecimiento está fuertemente influenciado por acciones propias de las Caja. En este sentido, es recomendable una separación nítida entre las obligaciones que en esencia son de derecho público, respecto de lo que constituye el patrimonio propio de cada entidad, de modo que las restricciones se orienten hacia las primeras, con lo cual se otorga un mayor grado de flexibilidad en materia de destino de los recursos de este fondo.

Una situación similar ocurre con la normativa sobre inversiones del citado fondo, en que es posible ampliar la gama de instrumentos, con las debidas limitaciones que califiquen la exposición al riesgo, de manera que las Cajas puedan aprovechar la diversidad de instrumentos que ofrece el mercado de valores con el único objeto de maximizar retornos y aumentar los niveles de seguridad.

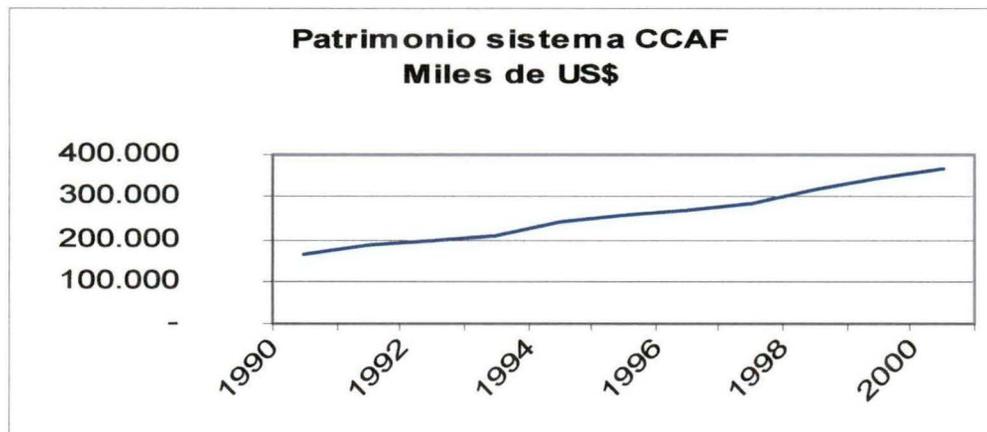
2.4. Situación financiera

En relación con la situación financiera de las Cajas, se puede comentar que actualmente acumulan un patrimonio contable de 370 millones de dólares, habiendo obtenido resultados por la suma 36 millones de dólares durante el año 2000, lo que representa un 11% de rentabilidad sobre el patrimonio.

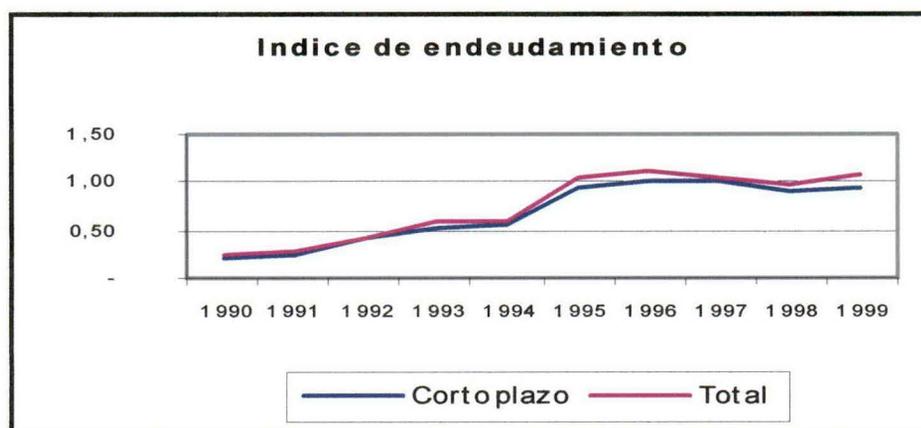
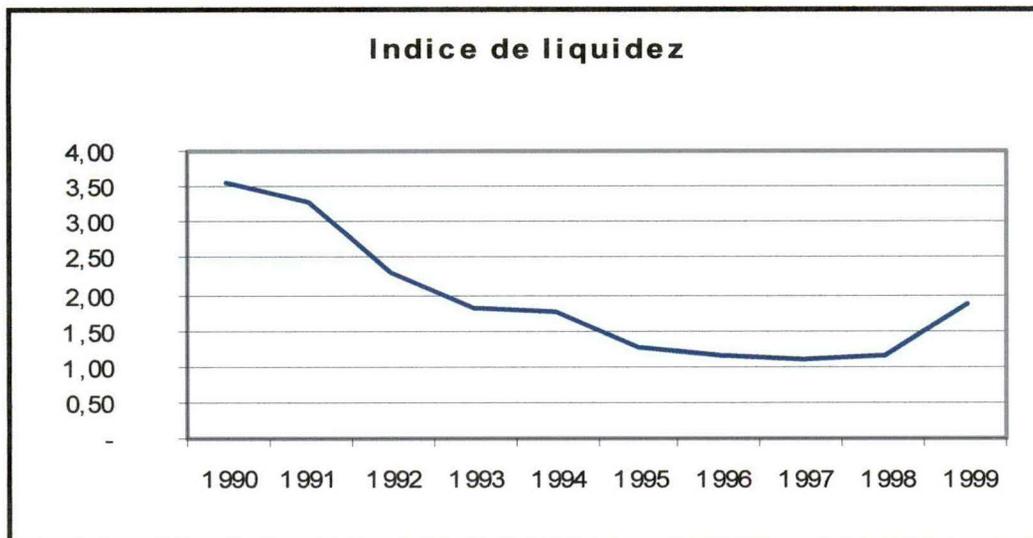
Se observa que los resultados de la industria de C.C.A.F. han experimentado un importante crecimiento, lo cual se demuestra en los excedentes obtenidos en el ejercicio 1999 que son superiores en 2,05 veces en relación a los del año precedente.



Es importante destacar los esfuerzos de la industria por disminuir los costos operacionales y no operacionales, lo que han hecho sin desmejorar la calidad de sus servicios a los beneficiarios. El patrimonio se incrementó en un 9,3% entre el año 98 y 99 y los compromisos de largo plazo crecieron en 2,08 veces.



Por su parte, del análisis de los indicadores de liquidez y endeudamiento se concluye, a nivel de Sistema, que si bien existe un aumento significativo de las obligaciones que las Cajas de Compensación han contraído en especial con el sistema bancario, su manejo financiero resulta adecuado si se tiene en cuenta que tales recursos están orientados preferentemente a incrementar el volumen de colocaciones de crédito social.



El gráfico anterior confirma que en general el endeudamiento del sistema se concentra en el corto plazo.

Por su parte, si se analiza la cartera de crédito en cuanto al plazo promedio de esta, se observa que oscila entre 15,1 y 22,4 meses, lo que indica que existe para la industria un buen calce entre obligaciones e ingresos.

Los antecedentes detallados se presentan en el cuadro siguiente:

CCAF	Plazo promedio crédito Meses
Los Andes	18,9
La Araucana	21,7
Los Héroes	22,4
18 de Septiembre	20,0
Gabriela Mistral	15,1

2.5. Características de la propiedad

Las Cajas de Compensación son corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, condición que les fue reconocida por el nuevo estatuto contenido en la ley N° 18.833, sustitutiva del D.F.L N° 42, de 1978.

Pueden concurrir a la formación de Cajas de Compensación las empresas del sector privado, las empresas autónomas del Estado y aquellas en que éste o las entidades del sector público tengan participación mayoritaria, según lo establecido en el artículo 7 de la citada ley N° 18.833.

Para la constitución de una Caja de Compensación debe contarse con el acuerdo previo de afiliación de los trabajadores y con la voluntad de sus respectivos empleadores, requiriéndose un capital mínimo de 4.000 Unidades de Fomento.

Desde un punto de vista económico, la teoría postula que el óptimo social se logra cuando existen derechos de propiedad bien definidos, caso en el cual, merced a los incentivos que ofrece un mercado abierto y en competencia perfecta, los operadores actúan en la búsqueda de la máxima eficiencia. Desde esta óptica se puede sostener que las Cajas de Compensación, si bien participan en un mercado abierto y competitivo, lo hacen a través de una forma jurídica que no identifica claramente un dueño de las mismas, lo que podría derivar en que no se logre el óptimo económico.

Por su parte, el retorno que las Cajas están obteniendo para su patrimonio, representa un incentivo para atraer inversionistas que estén dispuestos a aportar capital para un mayor desarrollo del sector, alternativa que en su momento podría haber impedido la insolvencia de dos instituciones que debieron fusionarse para evitar su liquidación según lo que la ley establece.

2.6. Afiliación

Para afiliarse a una Caja de Compensación se requiere que el acuerdo de los trabajadores de cada entidad empleadora o establecimiento, sea adoptado por la mayoría absoluta de ellos en asamblea especialmente convocada al efecto, en la cual deberá actuar un ministro de fe que puede ser un inspector del trabajo, un notario público o un funcionario de la administración civil del Estado designado por la Dirección del Trabajo. En las entidades empleadoras que tengan menos de 25 trabajadores, el empleador o su representante está facultado para actuar

como ministro de fe. A su vez, puede retirarse de una Caja de Compensación cualquier entidad empleadora afiliada a ella, con el acuerdo de sus trabajadores adoptado en igual forma.

Las modificaciones que sucesivas normas legales han introducido en materia de afiliación, han ampliado los grados de libertad al interior del Sistema y permitido ampliar su cobertura, llegando con su acción a diversos segmentos de la población y aumentando, con ello, las posibilidades de generar productos y servicios que se adapten a las necesidades de cada grupo específico. Así ha ocurrido en el caso de los pensionados, en que por el expediente de autorizar la afiliación individual, se ha posibilitado que este sector continúe accediendo a los beneficios sociales que les conceden las Cajas una vez que se acoge a retiro.

2.7. Administración

De acuerdo a lo que establece el artículo 32 del Estatuto General de las C.C.A.F., contenido en la ya citada ley N° 18.883, la administración de estas entidades es responsabilidad de un directorio integrado por un número que no podrá ser inferior a tres ni superior a siete. Además, se expresa que en el directorio deberán estar representados tanto los trabajadores afiliados como las entidades empleadoras afiliadas.

El Estatuto define, adicionalmente, algunas normas que deben cumplir las Cajas en esta materia, tales como las siguientes:

- El cargo de director es indelegable (art.33).
- Los directores no podrán desempeñar cargos o funciones directivas en un partido político, ser funcionarios de instituciones del sector público que ejerzan directamente funciones de fiscalización y control sobre las Cajas de Compensación, ni ser directores de otra Caja de Compensación (art.33).
- La forma de nominación de los directores se establecerá en los estatutos de cada Caja (art.33).
- En la primera sesión del directorio, los directores elegirán de entre ellos un presidente que también lo será de la Caja de Compensación. El presidente tendrá la calidad que los estatutos determinen (art. 34).
- El plazo del mandato de los directores será fijado en los estatutos de las Cajas de Compensación y no podrá exceder de tres años. Los directores pueden ser reelegidos (art.35).
- Los directores representantes de los trabajadores tendrán derecho al fuero que establece el artículo 165 del código del trabajo.

En el anexo II se incluye la actual conformación del directorio desde el punto de vista de su representatividad.

Las funciones y responsabilidades de los directorios son las siguientes(art.41):

- Pronunciarse sobre las solicitudes de afiliación.
- Aprobar el balance general y la memoria anual
- Fijar la planta de personal y las remuneraciones del mismo, a propuesta del gerente general.
- Nombrar y remover al gerente general y al fiscal.
- Aprobar la adquisición o arrendamiento de los bienes inmuebles que necesite la Caja de Compensación para su funcionamiento, la enajenación de los mismos, la constitución de gravámenes sobre ellos y la contratación de construcción de edificios para el mismo objeto.
- Aprobar las transacciones judiciales y extrajudiciales en las que tenga interés la Caja de Compensación.
- Fijar los programas de los regímenes de prestaciones de crédito social y de prestaciones adicionales, aprobar las políticas de bienestar social, conocer y aprobar los convenios dentro del régimen de prestaciones complementarias y aprobar las condiciones de los servicios que preste.

La normativa vigente asigna al directorio funciones que son más bien propias de la operación de cada entidad, sin referirse a su participación en procesos decisionales que pueden ser estratégicos para el desarrollo futuro de la respectiva Caja. Tampoco se pronuncia sobre la fiscalización de tales funciones ni respecto de una rendición de cuenta de la gestión de cada entidad, instancia que tratándose de sociedades anónimas opera a través de Juntas de Accionistas. Del mismo modo y no obstante la importancia que la situación financiera tiene para detectar la capacidad de cada Caja en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus afiliados, no se les impone la exigencia de publicar informes de gestión para conocimiento de los participantes y público en general.

2.8. Control y supervisión

Las Cajas de Compensación están sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social, que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, sin perjuicio de las facultades que le corresponde a la Contraloría General de la República sólo en cuanto al control de las prestaciones legales obligadas.

En efecto, la Ley N° 16.395 que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, en su artículo segundo fija las funciones esenciales del Organismo, expresando en la letra c) del mismo “Supervigilar y juzgar la gestión administrativa de las instituciones de seguridad social.

En su artículo 3° se señala que la Superintendencia de Seguridad Social será la autoridad técnica de control de las instituciones de previsión .

El control de la Superintendencia comprenderá los órdenes médico-social, financiero, actuarial, jurídico y administrativo.

El artículo 23 de la citada ley se refiere concretamente a las Cajas de Compensación y expresa que estarán sometidas al control y fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social, la cual tendrá a su cargo la aplicación de las leyes y reglamentos vigentes respecto de dichas Cajas.

El carácter de fondos afectados que administran las Cajas de Compensación entrega a la Superintendencia la facultad de controlar y restringir actuaciones que, en determinadas circunstancias, afectan la eficiencia de las operaciones de dichas instituciones.

3. Perspectivas de desarrollo

Al margen de las actividades que estas instituciones realizan, se encuentran en discusión parlamentaria algunos proyectos que incluyen su eventual participación y se han mencionado otras iniciativas en las que podrían ejercer un rol de importancia:

3.1. Sistemas de ahorro voluntario para la protección frente al desempleo.

Como resultado de una iniciativa del Ejecutivo orientada a crear un sistema de protección para los trabajadores que pierden su empleo, surgió un proyecto de ley que instituye un seguro de cesantía, mediante el cual se asegura un cierto nivel de ingreso al trabajador que es despedido por razones ajenas a su voluntad, el cual adopta una forma de operar homóloga a la de los fondos de pensiones.

En efecto, la Ley N° 19.728, publicada en el Diario Oficial de fecha 14 de mayo de 2001, establece un seguro de desempleo para los trabajadores que inicien o reinicien actividades laborales con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, el cual se financia con contribuciones de empleadores y trabajadores.

Para los trabajadores con contrato vigente, la ley señala que tendrán la opción para ingresar al Seguro, generando en dicho caso la obligación de cotizar las tasas de 2,4% de los salarios en el caso de los empleadores y de 0,6% en el de los trabajadores.

Las Cajas de Compensación, por su parte, en el contexto de los estatutos y normas legales que regulan su funcionamiento, se presentan incuestionablemente y merced a la confianza que le dispensan tanto trabajadores como empleadores, como entes idóneos para administrar programas de ahorro voluntario que los trabajadores deseen realizar, con el objeto de utilizarlos en períodos de cesantía, iniciativa que el Ejecutivo estudia como una forma de complementar el régimen general establecido en la Ley N° 19.728.

3.2. Mayor participación en la Administración del Programa de Salud.

Además de la función que conforme a las disposiciones legales realizan las Cajas de Compensación en cuanto a la administración del Subsidio de Incapacidad Laboral y motivadas

por propia iniciativa, han abordado con éxito tareas específicas relacionadas con la Atención Dental y con la venta de Bonos de Atención Médica por cuenta del Fondo Nacional de Salud.

No obstante, aún es posible ampliar el campo de actividades que estas entidades pueden realizar en el área de la Salud, en especial en lo relativo a su mayor participación en la gestión y control de licencias médicas, la recaudación de la cotización para salud de los afiliados a Fonasa y la emisión y control de credenciales de Salud.

4. Comparación de la industria

En este punto se presentan antecedentes que permiten comparar la industria CCAF con otras similares, con el fin de dimensionar, por una parte, el tamaño de la misma; y, por otra, validar algunos aspectos financieros, tales como el gasto de administración en que incurren industrias similares para administrar el mismo tipo de beneficios.

Por su parte, y en cuanto a la prestación de mayor importancia en el Sistema de las CCAF, actualmente la industria bancaria se visualiza como el sector de competencia en cuanto a crédito de consumo.

En efecto, si se observa el cuadro siguiente se puede concluir, con información de diciembre del año 2000, la alta participación de la industria de CCAF en el crédito.

Ranking de Instituciones que Administran Créditos de Consumo		MMUS\$
1	Santander	572,6
2	Santiago	506,8
3	Citibank	461,5
4	Conosur	447,3
5	Chile	330,7
6	C.C.A.F. Los Andes	286,3
7	Corpbanca	272,7
8	Edwards	265,1
9	Estado	260,2
10	Bhif	254,5
11	Crédito	234,0
12	C.C.A.F. La Araucana	97,7
13	C.C.A.F. Los Héroes	92,2
14	Boston	84,5
15	Sub Americano	73,2
16	Desarrollo	64,9
17	C.C.A.F. 18 de Septiembre	42,7
18	Falabella	37,2
19	C.C.A.F. Gabriela Mistral	16,1
20	ANB Amor	10,9
21	Bice	8,9
22	Security	4,5

El cuadro anterior, confirma que el sistema de CCAF representa un 12% de las colocaciones totales, por cuanto éstas alcanzan a 4.424 millones de dólares, con 534,4 de las CCAF y 3.889,6 de los bancos.

Concepto	Bice	Edwards	Chile	BCI	Desarrollo	Estado	Falabella
Cifras en millones de dólares a diciembre de 2000							
Colocaciones de consumo							
- Corto plazo	2,57	67,08	103,84	73,17	5,96	25,14	14,00
- Largo plazo	6,32	198,03	226,85	160,86	58,92	235,09	23,22
Total coloc. Consumo	8,89	265,11	330,69	234,03	64,88	260,23	37,21
Colocaciones totales	1.299,72	3.958,83	6.053,48	4.013,27	1.706,76	5.900,54	37,46
Coloc. consumo/coloc. Totales	0,7%	6,7%	5,5%	5,8%	3,8%	4,4%	99,4%

Concepto	Santander	Santiago	Security	Citibank	Corpbanca	Conosur	Total Bancos
Cifras en millones de dólares a diciembre de 2000							
Colocaciones de consumo							
- Corto plazo	279,64	170,52	1,74	122,34	58,82	54,91	979,73
- Largo plazo	292,92	336,29	2,79	339,20	213,89	392,42	2.486,79
Total coloc. Consumo	572,56	506,81	4,53	461,54	272,71	447,33	3.466,52
Colocaciones totales	5.528,81	7.567,06	1.244,42	1.845,89	2.102,46	542,70	41.801,40
Coloc. consumo/coloc. Totales	10,4%	6,7%	0,4%	25,0%	13,0%	82,4%	8,3%
Totales							

El banco Falabella y Financiera Conosur son, según el cuadro precedente, entidades que están direccionada principalmente al crédito de consumo.

En relación con los gastos de administración de la industria bancaria, a continuación se presentan los antecedentes clasificados de la siguiente forma:

- Distribución porcentual de cada ítem sobre el total de gastos de administración
- Distribución porcentual de los gastos de administración sobre las colocaciones totales
- Distribución porcentual de los gastos de administración sobre las colocaciones de consumo

Distribución porcentual	Bice	Edwards	Chile	BCI	Desarrollo	Estado	Falabella
Gastos de apoyo operacional	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
- Gastos del personal y directorio	60,0%	45,8%	55,4%	52,7%	61,5%	72,3%	46,2%
- Gastos de administración	26,5%	44,8%	35,6%	35,6%	26,8%	18,6%	43,1%
. Publicidad	2,9%	5,7%	3,9%	4,2%	0,9%	1,1%	11,5%
- Depreciaciones, amortizaciones y castigos	10,8%	7,9%	7,0%	10,0%	9,9%	6,4%	7,9%
. Castigos	0,3%	0,1%	0,5%	0,5%	0,1%	0,0%	0,0%
- Impuestos	2,7%	1,5%	2,0%	1,7%	1,9%	2,7%	2,8%
Porcentaje sobre colocaciones de consumo							
Gastos de apoyo operacional	326,2%	51,2%	67,9%	76,3%	95,7%	110,3%	16,9%
- Gastos del personal y directorio	195,7%	23,5%	37,6%	40,2%	58,9%	79,8%	7,8%
- Gastos de administración	86,5%	22,9%	24,2%	27,2%	25,6%	20,5%	7,3%
. Publicidad	9,3%	2,9%	2,6%	3,2%	0,9%	1,2%	1,9%
- Depreciaciones, amortizaciones y castigos	35,3%	4,0%	4,8%	7,6%	9,5%	7,0%	1,3%
. Castigos	0,9%	0,1%	0,4%	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%
- Impuestos	8,7%	0,8%	1,4%	1,3%	1,8%	3,0%	0,5%
Gastos no operacionales	1,5%	4,4%	2,7%	3,8%	5,6%	3,9%	0,0%
Porcentaje sobre colocaciones totales							
Gastos de apoyo operacional	2,2%	3,4%	3,7%	4,5%	3,6%	4,9%	16,8%
- Gastos del personal y directorio	1,3%	1,6%	2,1%	2,3%	2,2%	3,5%	7,7%
- Gastos de administración	0,6%	1,5%	1,3%	1,6%	1,0%	0,9%	7,2%
. Publicidad	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	1,9%
- Depreciaciones, amortizaciones y castigos	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	1,3%
. Castigos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- Impuestos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%

Gastos no operacionales	0,0%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
Distribución porcentual		Santander	Santiago	Security	Citibank	Corpbanca	Conosur
Gastos de apoyo operacional	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
- Gastos del personal y directorio	52,1%	50,0%	55,0%	53,7%	49,1%	56,9%	56,9%
- Gastos de administración	35,7%	37,9%	34,8%	31,9%	38,2%	34,4%	34,4%
. Publicidad	3,3%	4,7%	2,6%	2,5%	1,4%	3,6%	3,6%
- Depreciaciones, amortizaciones y castigos	10,2%	10,0%	6,6%	13,5%	11,4%	8,1%	8,1%
. Castigos	0,6%	0,6%	0,0%	2,0%	0,6%	0,0%	0,0%
- Impuestos	2,0%	2,1%	3,6%	0,9%	1,4%	0,7%	0,7%
Porcentaje sobre colocaciones de consumo							
Gastos de apoyo operacional	36,4%	43,4%	530,0%	29,7%	39,2%	10,8%	10,8%
- Gastos del personal y directorio	19,0%	21,7%	291,7%	15,9%	19,3%	6,2%	6,2%
- Gastos de administración	13,0%	16,5%	184,3%	9,5%	15,0%	3,7%	3,7%
. Publicidad	1,2%	2,0%	14,0%	0,7%	0,6%	0,4%	0,4%
- Depreciaciones, amortizaciones y castigos	3,7%	4,3%	34,8%	4,0%	4,5%	0,9%	0,9%
. Castigos	0,2%	0,3%	0,1%	0,6%	0,2%	0,0%	0,0%
- Impuestos	0,7%	0,9%	19,3%	0,3%	0,5%	0,1%	0,1%
Gastos no operacionales	1,6%	3,9%	113,6%	0,0%	4,4%	0,3%	0,3%
Porcentaje sobre colocaciones totales							
Gastos de apoyo operacional	3,8%	2,9%	1,9%	7,4%	5,1%	8,9%	8,9%
- Gastos del personal y directorio	2,0%	1,5%	1,1%	4,0%	2,5%	5,1%	5,1%
- Gastos de administración	1,3%	1,1%	0,7%	2,4%	1,9%	3,1%	3,1%
. Publicidad	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,3%	0,3%
- Depreciaciones, amortizaciones y castigos	0,4%	0,3%	0,1%	1,0%	0,6%	0,7%	0,7%
. Castigos	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
- Impuestos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Gastos no operacionales	0,2%	0,3%	0,4%	0,0%	0,6%	0,2%	0,2%

Se observa, que en entidades en que priman las colocaciones de consumo los gastos de apoyo operacional alcanzan entre un 17% a un 11%.

CAPITULO V: EVALUACION ECONOMICA DE LA CCAF DE LOS ANDES

Para calcular el valor económico de una empresa o una actividad económica determinada, existen diversas alternativas. Se utiliza desde el precio de mercado, cuando se trata de un mercado profundo y con muchos vendedores y compradores actuando informadamente, hasta el otro extremo que corresponde al cálculo del valor de reposición de los activos, cuando se trata de evaluar una empresa en liquidación.

Sin embargo, de los métodos disponibles probablemente el más empleado es aquel que utiliza los flujos de caja futuros.

Este método consiste en estimar los flujos libres de caja que generará en el futuro un activo o una empresa, actualizándolos con una tasa de interés relevante según el nivel de riesgo relativo de la actividad.

Para calcular los flujos de caja se proyectan los resultados o las utilidades que se pueden distribuir entre los dueños y se les suman todos los costos considerados en el resultado, que no constituyan egresos de caja. Además, se restan los egresos esperados que no han sido incluidos en el estado de resultados, como por ejemplo el plan de inversiones de la empresa.

Una vez calculados los flujos, se descuentan a una tasa de interés adecuada al nivel de riesgo del negocio o de la industria.

Este modelo de valorización, descrito tan sucintamente, es el que se utiliza para calcular el valor económico de la Caja de Compensación de Los Andes. La tasa de descuento se estimó en 15%.

Para proyectar resultados se recurre a los estados financieros de años anteriores, y se supone que los planes de inversión se financian con la depreciación anual.

1. Caja de Compensación de Asignación Familiar de Los Andes

Las Cajas de Compensación, según se ha señalado, son entidades que administran una gran variedad de prestaciones, siendo el crédito social la de mayor importancia, por cuanto es capaz de generar más del 80% de los ingresos del sistema, representando, por consiguiente, la línea de negocio que determina el valor económico de la corporación.

Para efectuar la valorización económica de esta CCAF, se definió una metodología que permita identificar los ingresos y egresos asociados a las líneas de negocios que se administran. Este mecanismo requiere de una distribución de los gastos de administración a cada negocio, situación que en la actualidad no se considera, pues se registran en forma conjunta e identificados según su naturaleza.

1.1. Metodología de proyección

La metodología de proyección, como se indicó, contempló la identificación de las líneas de negocio; la asignación de gastos de administración; y, la definición de las variables determinantes de las cifras a proyectar para cada actividad.

Las líneas de negocios identificadas para la Caja son:

- Prestaciones legales obligadas: incluye la administración de la asignación familiar, subsidios de cesantía y subsidios por incapacidad laboral.
- Prestaciones adicionales: comprende la administración de los beneficios de nupcialidad, natalidad, subsidio mortuario, becas de estudio, entre otras.
- Programa de ahorro: comprende la administración de las cuentas de ahorro de la ley 19.281
- Prestaciones complementarias: corresponde a la administración de prestaciones específicas con grupos de trabajadores, cuyo financiamiento proviene de la administración de un fondo especialmente creado para dicho efecto, donde la Caja percibe una tarifa para gastos de administración.
- Venta de servicios: comprende básicamente las prestaciones asociadas a la recaudación de cotizaciones y ventas de bonos Fonasa.
- Centros campestres: comprende las actividades asociadas a la prestación de servicios recreacionales en la infraestructura que cada entidad dispone para tal efecto.
- Crédito social: corresponde a la administración de los créditos otorgados con recursos propios o recursos de terceros a los beneficiarios de las entidades, en plazos y montos definidos en la respectiva política de crédito.

Los antecedentes utilizados para distribuir los ingresos y egresos de cada prestación fueron extraídos directamente de los Estados Financieros de las Caja de Compensación de Los Andes, para lo cual se contó con información de los años 97-98-99 y 2000. Los conceptos incluidos como ingresos y egresos directos, así como el criterio de asignación de gastos de administración se presenta en el cuadro siguiente.

Líneas de negocios	Ingresos	Egresos Directos	Gastos de administración
Prestaciones legales obligadas	Comisiones pagadas por el Estado	No tiene puesto que el pago de beneficios es por cuenta del Estado	Porcentaje de los beneficios pagados
Prestaciones adicionales	No genera ingresos	Monto de las prestaciones	Se estima que no genera gastos de administración, puesto que es una actividad marginal.
Programa de ahorro	Comisiones por administración de cuentas	Comisiones por administración del Fondo para la vivienda	Asignación de la diferencia entre ingresos y egresos tal que registre margen cero, lo que implica suponer una operación en equilibrio.
Prestaciones	Comisión por la	Monto de las	Se consideró un gasto de

Líneas de negocios	Ingresos	Egresos Directos	Gastos de administración
complementarias	administración del fondo de prestaciones complementarias	prestaciones	administración tal que permitiera obtener un margen del 10% sobre los ingresos
Venta de servicios	Ingresos percibidos por la recaudación de planillas de cotizaciones y venta de bonos Fonasa	Se asignaron los egresos no operacionales reflejados en la contabilidad	Se consideró un gasto de administración tal que permitiera obtener un margen del 20% sobre los ingresos
Centros campestres	Ingresos percibidos por ocupación de los centros	Egresos por costos asociados a la producción de este servicio.	Se consideró un gasto de administración tal que entregara una situación de equilibrio, esto es, un margen igual a 0.
Crédito social	Intereses percibidos por las colocaciones de créditos, con recursos propios y de terceros.	Intereses por préstamos obtenidos para financiar colocaciones de crédito.	Asignación del remanente entre el total de gastos de administración y lo asignado a las otras 6 líneas de negocios

La metodología anterior permitió identificar parámetros relevantes para la proyección del resultado de cada línea de negocio y una identificación de los gastos de administración asociados a los mismos.

En efecto, para cada línea de negocio se determinó lo siguiente:

Línea de negocio	Parámetro relevante
Prestaciones legales obligadas	Monto por trabajador activo
Prestaciones adicionales	Monto por trabajador activo y pasivo
Programa de ahorro	Tamaño del Fondo para la vivienda
Prestaciones complementarias	Tamaño del fondo de prestaciones complementarias
Venta de servicios	Monto por planilla recaudada y bono Fonasa vendido
Centros campestres	No se incluye por ausencia de margen.
Crédito social	<ul style="list-style-type: none"> - Personas que tienen crédito del total de afiliados - Número de sueldos comprometidos en crédito - Tasa de interés por colocaciones con recursos propios - Diferencial de tasa de interés por colocaciones con recursos de terceros.

1.2. Parámetros de proyección

Se consideró a la CCAF como sociedad anónima, que reparte el 100% de sus utilidades en dividendos y que está sujeta al impuesto a la renta del 17%. La tasa de interés utilizada para descontar los flujos de caja fue de 15% anual.

Los parámetros y las tasas de crecimiento anual que se aplicaron son los siguientes:

Tasa de Crecimiento Anual	
Cotizantes	2%
Salario Medio	2%
Pensionados	7%
Fondo Cuentas de Ahorro	5%
Fondo de Prestaciones	10%
Venta de Servicios	0%

El detalle de las variables que se utilizaron:

	Los Andes
Valor por Unidad, US\$	
Prestaciones legales por afiliado	-5,16
Prestaciones adicionales por afiliado	-4,06
Venta de Servicios por Unidad	6,06

Los parámetros anteriores representan el monto unitario expresado en dólares que significa la administración de cada tipo de prestación.

	Los Andes
Tasa de participación de créditos:	
- Vigente	30%
- Objetivo, en 5 años	45%
Monto de créditos en N° de sueldos:	
- Vigente	1,58
- Objetivo, en 5 años	2,50
Tasas de interés del crédito:	
Colocaciones propias Año 1 - 4	17,50%
Año 5 y siguientes	15,00%
Spread de deuda Año 1 y siguientes	12,00%
Tasa de morosidad	2%

Cada uno de los parámetros anteriores fue definido en función de los siguientes elementos:

Concepto	Detalle
Tasa de crecimiento de cotizantes	En función del crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo
Tasa de crecimiento pensionados	Se supuso que en cinco años se alcanzaba la cifra de 500.000 pensionados, manteniendo la participación de mercado de la Caja de Compensación Los Andes.
Tasa de crecimiento salario medio	En función del crecimiento de los salarios reales de los últimos años.
Tasa de crecimiento fondo para la vivienda	Se estimó una tasa de crecimiento conservadora, puesto que se ha observado un crecimiento explosivo en esta industria en los últimos años, mientras que en el ahorro en general se ha mantenido constante.
Tasa de crecimiento fondo prestaciones complementarias	Se ha supuesto un parámetro conservador porque es una línea de negocios de comportamiento disímil entre las Cajas.
Número de sueldos de crédito y de personas con crédito	Se estimó una cifra razonable dentro de la operación de cada Caja sobre la base del parámetro vigente.

Los parámetros identificados en el cuadro anterior permiten proyectar el resultado de cada línea de negocio para cada CCAF, considerando que se opera según su estrategia actual expresada en los estados financieros de los últimos cuatro años.

De las variables consideradas resulta adecuado analizar las relacionadas con la inversión en crédito social, esto es, la cobertura y el monto promedio proyectado de préstamos, expresado en función de las remuneraciones de los afiliados, las tasas de interés y la tasa de morosidad.

Cobertura y monto del crédito social

Actualmente el promedio de los afiliados al Sistema que tiene un crédito vigente alcanza a 30%, estimándose que en los próximos cinco años este porcentaje se incrementará en un 50%. Asimismo, en ese plazo se aumentará el monto promedio de crédito hasta el equivalente a 2,5 sueldos.

El efecto conjunto del crecimiento en cobertura y saldos de endeudamiento expresado en número de sueldos, genera una tasa de variación anual promedio de 12%.

EVOLUCION DEL CREDITO CCAF		
	Saldo Colocado	
	US\$MM	Variación
1990	118,4	
1991	141,9	19,80%
1992	177,7	25,31%
1993	210,2	18,28%
1994	235,4	11,97%
1995	318,0	35,09%
1996	383,8	20,70%
1997	401,5	4,60%
1998	413,6	3,01%
1999	444,4	7,46%
2000	534,5	20,27%
Promedio		16,65%

Estas cifras suponen una gestión comercial más agresiva, puesto que en la actualidad el otorgamiento de créditos se basa en una política donde las acciones de promoción y difusión son más bien pasivas frente al mercado consumidor. Sin embargo, a pesar de esta actitud conservadora, la tasa promedio de crecimiento de las colocaciones de las Cajas en los últimos 10 años alcanza a 16,65% anual, según se observa en el cuadro siguiente.

En relación con el crecimiento experimentado por el crédito de consumo a nivel nacional, Butelmann y Landerreche en su estudio: "Evolución e Importancia del crédito de Consumo en Chile", publicado en 1998 en la revista de Economía Chilena del Banco Central, indican que entre 1986 y 1997, el crédito de consumo en el sistema financiero creció a tasas reales anuales promedio de 25,2%. Además, agregan que el crecimiento de los créditos de casas comerciales habría aumentado entre 1993 y 1997 a tasas anuales reales promedio de 52%. Asimismo, comparan el stock de crédito de consumo bancario calculado sobre el PIB de 1997, que alcanza a 6,1%, con antecedentes de países de la OECD y afirman que, haciendo salvedad sobre las dificultades que acarrearán las comparaciones, "...Chile no parece estar fuera de los rangos internacionales en términos de la importancia del stock de crédito de consumo, y se podría prever un continuo incremento en el stock por algunos años".

Además, en los últimos años se ha observado una agresiva política de crédito por parte de casas comerciales, adoptando incluso la institucionalidad bancaria. Recientemente Ripley ha declarado su voluntad de crear un banco, dirigido hacia los grupos C1, C2, C3 y también hacia pequeños empresarios y pymes.

En resumen, estos antecedentes no hacen más que confirmar que el crédito de consumo es un área que sigue siendo atractiva y que, por lo tanto, es muy razonable considerar a las CCAF desarrollando un papel más activo en ese ámbito.

Tasas de interés y morosidad

Las tasas de interés del sistema financiero comparables a las de colocación de las Cajas son aquellas de crédito de consumo, bien representadas por la tasa de interés corriente para créditos de hasta 200UF en operaciones no reajustables de 90 días o más, que calcula la SBIF para efecto de determinar la tasa de interés máxima convencional. En el cuadro siguiente se indica esta tasa anualizada y calculada en UF, indicándose, asimismo, la tasa cobrada por la CCAF Los Andes y por el sistema de CCAF.

	Sistema Financiero	CCAF de Los Andes		Sistema CCAF
	Interés Corriente	Tasa de Colocación		Tasa de Colocación
	No Reajutable	de Crédito	Diferencia	de Crédito
	90 días o más (1)		con	
	Calculado en UF	Calculado en UF	Sist Financiero	
	%	%	%	%
1991	14,06	20,23	6,16	26,28
1992	13,71	18,77	5,05	22,01
1993	16,38	17,68	1,30	22,75
1994	17,64	21,13	3,49	26,48
1995	15,92	15,10	-0,83	20,95
1996	14,47	14,00	-0,47	19,30
1997	14,93	16,08	1,15	20,53
1998	24,17	20,09	-4,08	23,82
1999	25,79	24,61	-1,18	25,92
2000	25,88	19,86	-6,01	22,05
Prom	18,30	18,75	0,46	23,01

Fuente: Datos SBIF, Balances CCAF, cálculos propios
(1) Créditos de hasta 200UF

En promedio, la tasa cobrada por Los Andes es ligeramente mayor que la bancaria y significativamente menor que la del promedio de todas las Cajas. Se observa también que en los últimos años Los Andes está también bajo la tasa bancaria.

Para proyectar las tasas del sistema se consideró el promedio de la tasa bancaria sacándole los dos valores menores y los dos mayores. El resultado es una tasa promedio de 17,25%, que se mantiene a partir del quinto año de proyección y al cual se llega disminuyendo linealmente la tasa desde un 20% del primer año, que es la tasa efectiva del año 2000.

La tasa de interés corriente promedio en UF, que también se calcula para determinar la máxima convencional, es una aproximación al costo de crédito bancario que podrían tener las Cajas. El spread, por lo tanto, será la diferencia entre ésta y la de crédito de consumo.

En el cuadro siguiente se indican estas tasas.

Interés Corriente Sistema Financiero, Promedio Anual			
	Interés Corriente		Spread
	No Reajutable 90 días o más (1) Calculado en UF	Reajutable	
	%	%	%
1991	14,06	8,51	5,55
1992	13,71	8,06	5,65
1993	16,38	9,17	7,21
1994	17,64	9,29	8,35
1995	15,92	8,54	7,38
1996	14,47	9,25	5,22
1997	14,93	9,13	5,80
1998	24,17	12,74	11,43
1999	25,79	8,86	16,93
2000	25,88	7,38	18,50
Prom	18,30	9,09	9,20
Prom Ajustado 6 obs.	17,25	9,69	7,57

Fuente: Datos SBIF, cálculos propios
(1) Créditos de hasta 200UF

El spread promedio, eliminando las cuatro observaciones extremas como método de suavizamiento, alcanza a 7,57%. Para la proyección se consideró que la Caja podría obtener una tasa de crédito bancario mejor que el promedio y se estableció un spread de 12%.

Es conveniente recordar que el máximo convencional es una tasa de referencia para el crédito comercial y que se obtiene incrementando en 50% la tasa de interés corriente.

En definitiva, las tasas utilizadas en la proyección para la colocación de las Cajas se estiman razonables, más aún cuando ellas deberían ubicarse entre las de los créditos de consumo bancario y las del crédito de las casas comerciales.

Para incluir la morosidad se utilizó el comportamiento de las colocaciones de Los Andes, que se muestra en el cuadro siguiente. En la primera columna se indica el monto de crédito otorgado por año. En la segunda columna se muestra el saldo de créditos por cobrar al 31 de diciembre de 2000 según el año de otorgamiento. La tercera columna refleja el

porcentaje de créditos impagos o morosidad. El aumento de la tasa podría corresponder tanto a un incremento de la morosidad como también al menor plazo transcurrido en el proceso de cobranza. Con el propósito de eliminar este último efecto, se supuso que el plazo máximo para cobrar un crédito moroso es de tres años, y se aplicó un factor de ajuste proporcional para 1999 y 2000. El resultado se observa en la columna siguiente. En la fila de totales se indican diversos promedios para distintos períodos de tiempo. En los diferentes casos la conclusión es que la tasa de morosidad se encuentra bajo el 1%.

C.C.A.F. LOS ANDES							
DIVIDENDOS VENCIDOS DE CREDITOS SEGÚN AÑO DE							
Años	Valor de Créditos Emitidos	Dividendos Vencidos	Porcentaje	Ponderador	1991-2000	1996-2000	1998-2000
	\$M	\$M					
1991	52.948.990	15.151	0,03%	1	0,03%		
1992	57.974.411	15.697	0,03%	1	0,03%		
1993	62.618.696	62.601	0,10%	1	0,10%		
1994	68.616.994	114.061	0,17%	1	0,17%		
1995	97.847.220	177.544	0,18%	1	0,18%		
1996	103.484.895	299.027	0,29%	1	0,29%	0,29%	
1997	127.722.008	531.620	0,42%	1	0,42%	0,42%	
1998	120.910.838	987.463	0,82%	1	0,82%	0,82%	0,82%
1999	145.489.274	1.393.706	0,96%	0,66	0,63%	0,63%	0,63%
2000	179.140.061	2.617.345	1,46%	0,33	0,48%	0,48%	0,48%
Total	1.416.897.655	6.327.009	0,45%		0,31%	0,53%	0,64%

Fuente: CCAF Los Andes

Por otra parte los antecedentes de morosidad de la banca son los siguientes:

	SISTEMA FINANCIERO				
	1997	1998	1999	2000	Promedio
Cartera Vencida / Colocaciones	1,0%	1,5%	1,7%	1,8%	1,5%
Provisiones / Colocaciones	1,4%	1,9%	2,9%	2,9%	2,3%

La baja tasa de morosidad que se observa en el caso de Los Andes es consecuencia, seguramente, del efectivo sistema de recaudación de sus créditos “por planilla”, bajo el tratamiento de cotización previsional que la Ley en forma explícita autoriza para las recaudaciones de la CCAF, privilegio que no es exclusivo de esta industria. En efecto, la recaudación de dividendos de letras hipotecarias y mutuos hipotecarios tiene la misma facultad. Aún más, las instituciones financieras están facultadas para pactar libremente

con sus clientes el descuento “por planilla” y de hecho algunos bancos utilizan este procedimiento.

En la proyección de los flujos de caja se utilizó una tasa de castigo por morosidad de 2% del saldo anual de colocaciones.

CAPITULO VI: PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN DE PROPIEDAD Y MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN

Para establecer un mecanismo de distribución de la propiedad se han tenido en cuenta algunos aspectos teóricos relacionados con identificar el rol de un grupo controlador, se ha determinado específicamente la metodología que se aplicaría en la evaluación de la CCAF de Los Andes y se ha precisado lo que significaría económicamente aplicar el mecanismo propuesto.

1. Distribución de la propiedad

1.1. Alternativas de organización para la CCAF

Como se expresó anteriormente en el presente informe, las Cajas de Compensación están constituidas como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro. Sus recursos provienen de comisiones, reajustes e intereses, multas, intereses penales, producto de venta de bienes y servicios, donaciones, legados y demás recursos que establezca la Ley. Con estos ingresos las Cajas de Compensación constituyen el denominado Fondo Social. No integran este fondo los recursos destinados a financiar el régimen de prestaciones complementarias.

Este Fondo Social tiene una afectación determinada por Ley, puesto que los recursos que lo componen sólo pueden destinarse a financiar los regímenes de prestaciones de crédito social y de prestaciones adicionales, a adquirir bienes para el funcionamiento de la Caja y al financiamiento de los gastos administrativos de ésta.

Este Fondo Social, por tanto, reviste ciertos caracteres especiales. Por una parte pertenece al patrimonio de la Caja de Compensación; y, por otra, encuentra restringida su disponibilidad a los destinos que establece la ley.

Es lo que en doctrina previsional se denomina fondo publicial, un fondo privado destinado a cumplir fines comunes o sociales.

En definitiva, prácticamente todo el patrimonio de las Cajas de Compensación esta conformado por este Fondo Social, con la salvedad hecha respecto a las prestaciones complementarias.

En este sentido, al analizar las alternativas de organización de las Cajas de Compensación, el determinar la naturaleza y restricciones que asumirá la nueva organización que se cree reviste especial importancia.

En primer término, debe considerarse la forma jurídica que revestirá esta empresa y, en este sentido y conforme se ha venido presentando en todo el sistema previsional chileno, la figura de la sociedad de capital es la que parece más conveniente.

En efecto, este tipo social favorece la eliminación de los costos de agencia, determina dueños de la empresa que, a través de la defensa de sus intereses individuales, fiscalizarán la eficiencia de los ejecutivos en la administración del negocio. Además, este tipo social,

sobre todo en el caso de las sociedades anónimas abiertas, permite abrir la propiedad a los inversionistas que, atraídos por el éxito de estas empresas, pueden aportar recursos que permitan extender el ámbito acción de la actividad.

Despejado el punto anterior sobre el ropaje jurídico que debe vestir a las Cajas de Compensación, corresponde determinar si estas sociedades de capital que se creen tendrán por objeto ser simples administradores de un Fondo Social, en el sentido que hoy presentan las Cajas de Compensación, o ser empresas que administren libremente su patrimonio.

Desde luego, una figura como la existente resulta imposible de mantener bajo el esquema de sociedades de capital, en que el interés privado no se condice con las restricciones al patrimonio de las Cajas de Compensación. Cómo concebir que todos los recursos que se obtengan por las Cajas de Compensación pasen a formar parte de un Fondo con afectación limitada al otorgamiento de prestaciones, de dónde obtendrían utilidades los socios, quién invertirá en una empresa que no reparte utilidades.

Resulta evidente que el modelo actual no es sustentable bajo la figura social propuesta.

Una segunda alternativa sería reformular la composición del Fondo Social, evitando que todo ingrese a él, por ejemplo, se puede excluir a las comisiones que se cobren por las administración de las prestaciones que se otorguen, estas comisiones pasarían a constituir la ganancia de la empresa, la utilidad que pueden perseguir los socios.

En este caso la sociedad anónima sería una administradora de fondos de terceros, similar a una administradora de fondos de inversión o una administradora de fondos de pensiones, administrando el Fondo Social..

La figura parece un tanto extraña, pero puede ser sustentable con la reglamentación adecuada, por de pronto evita que la etapa de transformación de estas empresas sea traumática o que se desvíen recursos a fines que hoy no están permitidos.

No obstante que el cambio sería más sencillo, esta alternativa presenta algunas desventajas. Efectivamente, no se produce un cambio de propiedad de los recursos de las Cajas y tampoco los beneficios que esta distribución acarrea, que constituye el objetivo primordial de la reestructuración.

Además, este caso requeriría de una frondosa legislación que determinara los incentivos del administrador, comisiones, un mecanismo para exigir garantías de gestión, encaje o capital, definir un marco de acción que evite conflictos de interés, entre otros aspectos.

La tercera alternativa es eliminar la existencia del fondo social, caso en el cual todo el patrimonio de la sociedad queda entregado a la libre disponibilidad de la sociedad, pudiendo exigirse patrimonios mínimos de constitución que deberán mantenerse durante la vida de la empresa o bien reservas destinadas al mismo fin. La sociedad en este caso no es sola una administradora de fondos ajenos o propios afectados, sino una empresa con total libertad para que sus accionistas inviertan en más y mejores beneficios con el fin de obtener mayor eficiencia y, naturalmente, aumentar sus utilidades.

Sin duda, esta última figura es la más adecuada. Con ella se distribuye la propiedad y se obtienen los beneficios que ello significa. Los incentivos de las diferentes partes quedan claramente establecidos y no se requiere de regulaciones especiales.

1.2. Participantes

En la elaboración de una propuesta para una nueva estructura de propiedad, se debe considerar el rol desempeñado por los fundadores, los afiliados y los actuales trabajadores de las CCAF.

Los fundadores son aquellos que hicieron posible la existencia de la empresa y quienes con su aporte y visión la dirigen hasta hoy. Su carácter se reconoce en la actualidad a través de la composición del directorio establecido por los estatutos de cada institución. Es evidente la participación de los fundadores no sólo por su condición de tales sino que, además, por haber contribuido, por la vía de aportar con su gestión, a la acumulación patrimonial de las Cajas, todo lo cual justifica su derecho a seguir participando en su conducción.

Los trabajadores afiliados, aun cuando históricamente no han estado afectos al pago de contribuciones para el financiamiento de las Cajas, constituyen el objeto central de estas entidades. Ellas fueron creadas para otorgar servicios y beneficios a los trabajadores afiliados y, especialmente en las últimas dos décadas, han sido los principales proveedores de recursos por el expediente de demandar las prestaciones que estas instituciones otorgan y que han generado los excedentes producidos con motivo de tales operaciones.

Así como se les reconoce un rol preponderante a los fundadores, no es menos cierto que también el personal que labora en las CCAF, a todo nivel, han hecho con su dedicación y entrega un gran aporte al desarrollo de las mismas. Por otra parte, la experiencia chilena en materia de privatización de empresas públicas ha considerado, en más de una oportunidad, la participación de los trabajadores de la misma empresa en la distribución de la propiedad. Adicionalmente, es importante destacar que la participación activa y favorable de estos trabajadores es un elemento relevante para el éxito del proceso.

1.3. Ejercicio del derecho de propiedad

Como se indicó en el Capítulo II, existe suficiente argumentación para respaldar la necesidad de que en una organización económica se ejerza el derecho de propiedad eficazmente. En otras palabras, se trata de que exista algún grado de concentración de la propiedad, de modo que para ese propietario sea beneficioso destinar tiempo y recursos en el monitoreo y control de la gestión.

Por otra parte, la función de dueño ha sido ejercida generalmente por los propios fundadores, quienes son, por tanto, los candidatos naturales para ejercer dicho rol. Así mismo, se debe reconocer que si bien el control de una sociedad se ejerce cuando se posee más del 50% de la propiedad, en el caso de una amplia dispersión de la propiedad este control se puede lograr con porcentajes que fluctúen entre de 30% a 51%.

Como complemento, los afiliados y los trabajadores de cada CCAF deberían disponer de entre un 70% a 49% de la propiedad.

1.4. Precio de traspaso

En materia del precio al que se ha de efectuar el traspaso de propiedad, se puede señalar que si bien es posible considerar entre las alternativas la distribución gratuita de la misma, la experiencia de las privatizaciones y las necesidades futuras de recursos de las Cajas indica que es preferible que exista una operación de venta con un precio determinado.

La razón para ello es doble. Por una parte, es un buen mecanismo para comprometer e involucrar a las partes en el proceso, puesto que sólo aquellos realmente interesados en él estarán dispuestos a asumir un riesgo, el que aún siendo mínimo siempre existirá y que corresponde al servicio de la deuda por la compra de la empresa en circunstancias de que sus resultados no sean los previstos. Por otra parte, la gratuidad tiende a producir una suerte de indiferencia frente al desarrollo de la empresa y de sus resultados y su actitud contraría a lo que precisamente se espera por parte de los dueños de estas empresas. En otras palabras, el interés y preocupación en los resultados de la inversión estará en directa proporción con el esfuerzo realizado para obtener dicho activo.

Sin duda el precio o el sistema de financiamiento debe ser tal que reduzca al mínimo el riesgo asumido.

En cuanto al precio a pagar por los fundacionales, debe entenderse como el valor que refleje razonablemente el retorno de un negocio alternativo. Es decir, debe ser evaluado como un negocio, en donde el precio que se pague legitimará la participación de los fundacionales o cualquier otro inversionista.

Otras consideraciones

Es necesario tener en cuenta que se requiere una valorización de mercado, a través de la cual los distintos dueños determinen la cuantía de su inversión y los beneficios producidos. Para ello se requiere que un porcentaje de la propiedad se transe libremente y, por lo tanto, se separe con ese objeto. Este podría estimarse en un 5% del capital.

También es posible determinar una participación menor de los fundacionales, de modo que la diferencia se licite en el mercado al mejor postor. Con esta alternativa se evita que la eventual falta de interés o de recursos de parte de esos fundacionales impida o entrase el proceso de cambio de propiedad.

2. Mecanismo de cambio de propiedad

El objeto de aplicar este mecanismo es transferir el patrimonio de que disponen las CCAF a una Sociedad Anónima que operaría manteniendo las mismas líneas de negocios actuales, cuya propiedad esté claramente identificada y que operaría bajo las condiciones generales de una Sociedad Anónima.

En el mecanismo de transferencia se pueden identificar 5 pasos:

- Paso 1: Creación de una Sociedad Anónima

Se constituye una sociedad anónima cuyo capital está conformado por el valor contable de la Corporación, más la capitalización proveniente de la venta de las acciones. Esta capitalización se definirá en función del valor económico de la Corporación y de la capacidad de la sociedad de invertir estos recursos en sus líneas de negocio.

- Paso 2: Transferencias de activos y pasivos y transferencia de acciones

La Corporación traspa los activos y pasivos a la Sociedad Anónima, más el valor económico que se comprometen a pagar los inversionistas por la capitalización, esto último en la forma de un documento por pagar. La Sociedad Anónima, por su parte, transfiere los títulos correspondientes a la participación de los inversionistas. Como resultado de este paso la Sociedad Anónima queda con los Activos y Pasivos de la Corporación, más los documento por cobrar correspondientes a la capitalización.

- Paso 3: Venta de acciones y mecanismo de financiamiento

Los trabajadores afiliados adquieren el 49% de las acciones de la sociedad y los fundacionales el 41%, operaciones ambas que se financian mediante un préstamo que la propia Caja otorga a los capitalistas y cuyo pago estará cubierto con la generación de dividendos futuros. Por su parte, los fundacionales acceden al 10% como socio industrial.

- Paso 4: Transferencia de créditos

La Corporación transfiere a la sociedad anónima los títulos de deudas representativos de los créditos otorgadas a los inversionistas por la adquisición de las acciones, con los que la SA cancelará la deuda de la Corporación.

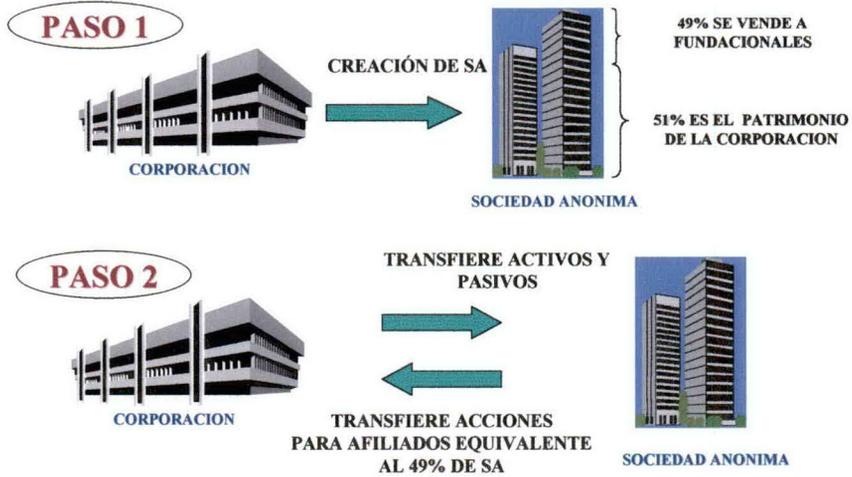
Al entregar el patrimonio como beneficio en el paso 3 y pagar la deuda generada, la Corporación no tiene razón de existencia pues no dispone de patrimonio ni de afiliados, lográndose con ello su disolución.

- Paso 5: Constitución del patrimonio de la Sociedad Anónima

Finalmente, el patrimonio de la Sociedad Anónima ha quedado constituido con el capital equivalente al patrimonio contable de la Corporación, más los títulos de crédito suscritos por los trabajadores afiliados y por los fundacionales para la capitalización de la SA.

Los aspectos descritos se presentan esquemáticamente en las siguientes figuras:

Procedimiento Distribución de propiedad



Procedimiento Distribución de propiedad



Procedimiento Distribución de propiedad



Procedimiento Distribución de propiedad



Procedimiento Distribución de propiedad

PASO 6



PATRIMONIO ORIGINAL

MÁS

CAPITAL APORTADO POR AFILIADOS

MÁS

CAPITAL APORTADO POR FUNDACIONALES

Con el objeto de entregar una visión financiera de los pasos a seguir para aplicar el procedimiento descrito, se presenta a continuación la situación contable que refleja cada paso en la Corporación y en la Sociedad Anónima.

Corporación	Sociedad Anónima
Situación inicial (1) Activos 399 Pasivos 177 Patrimonio 222	Acciones(2) 222 222 Capital (3) 222 109 113
Adquisición de acciones (4) Acciones 444 Pasivos 177 Activos 421 Doc. por pagar 200	Colocación de acciones (5) Activos 421 Doc. por cobrar 200 Pasivos 177 Acciones 444
Beneficios (6) 244 Crédito (7) 200 Acciones 444	
Transferencia de créditos (8) Doc. por pagar 200 Crédito 200	Transferencia de créditos (8) Crédito 200 Doc. por cobrar 200
Situación final (9) Fondo Social 244 Beneficios (diferencia de precio acciones) 244	Situación final (10) Activos 421 Créditos 200 Pasivos 177 Capital 222 +109+113

- (1) Corresponde a la situación financiera de la Corporación cuyo patrimonio asciende a 222 millones de dólares, con pasivos por 177 millones de dólares y activos por 399 millones de dólares.
- (2) La sociedad anónima emite acciones cuyo valor corresponde al valor económico de la Corporación, (estimado sobre la base de proyecciones), equivalente a 222 millones de dólares, más el valor contable del fondo social de la Corporación.
- (3) El capital de la S.A. queda definido por el 100% del valor económico, el que es aportado en proporción de un 49% por los afiliados y un 51% por el grupo controlador, más el valor contable de la Corporación.
- (4) La Corporación adquiere las acciones de la S.A. entregando sus activos y pasivos más un documento representativo del valor económico de la S.A.
- (5) La S.A. recibe activos y pasivos de la Corporación más un documento representativo del valor económico de la S.A., incluyendo el reconocimiento de la propiedad intelectual a los fundacionales.
- (6) El patrimonio contable de la Corporación es entregado como beneficio implícito a los afiliados, con el objeto de poder terminar con esta entidad.
- (7) Corresponde al valor de venta de las acciones mediante un crédito otorgado por la Corporación.
- (8) Corresponde al traspaso de créditos desde la Corporación a la S.A., movimiento que permite pagar el valor económico reflejado en el documento por pagar traspasado.
- (9) Corresponde al último asiento contable que permite reflejar la extinción del patrimonio de la Corporación.
- (10) Esta es la situación al inicio de actividades de la S.A. como Caja de Compensación. Esta última mantiene los activos y pasivos traspasados de la Corporación y el capital contable más el 100% del valor económico calculado.

CAPITULO VII. ANALISIS ECONOMICO DEL TRASPASO DE PROPIEDAD

1. Valorización

Con el fin de cuantificar los efectos que tiene la aplicación del mecanismo de traspaso de propiedad descrito, se consideró a la CCAF de Los Andes como entidad tipo y se valorizó económicamente su situación.

Esta valorización consideró los siguientes supuestos:

Participación en la Propiedad	49% Afiliados, 51% Fundacionales
Precio de Compra, % Valor Económico	100%
Condiciones Crédito Preferencial	6% interés real anual, 15 años plazo
Tasa de Descuento	15%

El valor contable asciende a US\$222,1 millones, el cual sirve para determinar el aporte de capital o el precio de compra de las acciones de la nueva Caja transformada en SA. Para los afiliados será el 49% del valor contable, que significa US\$108,8 millones. La capitalización de los fundacionales corresponde al 51% restante, esto es, la suma de US\$113,3 millones.

Para los Afiliados se ha supuesto que el aporte se realiza mediante un crédito de la nueva SA y, por consiguiente, no hay un flujo fresco de capital. Por su parte, se considera que los Fundacionales tienen también un crédito en condiciones similares a los Afiliados.

		Con Crédito
AFILIADOS	-Capitalización US\$MM	108,8
	-Van US\$MM	79,7
	-Tir	22,6%
FUNDACIONALES	-Capitalización US\$MM	91,1
	-Van US\$MM	80,9
	-Tir	26,3%
SOCIEDAD	-Relación deuda/capital	
	- Inicial	0,7
	- Final	2,1
	-Van US\$MM	380,7
	-Van por afiliado US\$	179,5
Afiliados		1.039.204

Se observa en los resultados que el valor actual neto para cada afiliado corresponde a US\$179,5. Por otra parte, las tasas de retorno ascienden a 22,6% para el afiliado y 26,3% para los fundacionales.

Se debe destacar también que la relación deuda/capital, sube de 0,7 a 2,2 veces, quedando bastante margen para aumentar el nivel de colocaciones de crédito. En efecto, si se tratara de simular un comportamiento puramente bancario, la relación de endeudamiento se podría multiplicar varias veces.

2. Financiamiento de la capitalización

Utilizando el caso de Los Andes, se evaluó la factibilidad de financiar la capitalización de los inversionistas con el flujo de dividendos producidos por la nueva sociedad y que corresponde a una distribución del 100% de la utilidad anual.

En el siguiente cuadro se detalla el flujo de dividendos para afiliados y fundacionales.

Año	FUNDACIONALES Valor del Crédito: US\$MM 113,3			AFILIADOS Valor del Crédito: US\$MM 108,8		
	Cuota amortiz. US\$MM	Dividendo US\$MM	Flujo Neto US\$MM	Cuota amortiz. US\$MM	Dividendo US\$MM	Flujo Neto US\$MM
1	9,4	10,3	0,9	11,2	9,9	-1,3
2	9,4	13,9	4,5	11,2	13,4	2,2
3	9,4	18,1	8,7	11,2	17,4	6,2
4	9,4	23,0	13,6	11,2	22,1	10,9
5	9,4	28,6	19,2	11,2	27,4	16,2
6	9,4	30,0	20,6	11,2	28,8	17,6
7	9,4	31,5	22,2	11,2	30,3	19,1
8	9,4	33,1	23,8	11,2	31,8	20,6
9	9,4	34,8	25,5	11,2	33,5	22,3
10	9,4	36,6	27,3	11,2	35,2	24,0
11	9,4	38,5	29,2	11,2	37,0	25,8
12	9,4	40,5	31,2	11,2	38,9	27,7
13	9,4	42,6	33,3	11,2	41,0	29,8
14	9,4	44,9	35,5	11,2	43,1	31,9
15	9,4	47,2	37,9	11,2	45,4	34,2

Tasa real anual 6%, plazo 15 años

A excepción del primer año y sólo para el caso de los afiliados, el flujo de dividendos proyectados permite financiar perfectamente los valores a pagar tanto por los Afiliados como por los Fundacionales. En todo caso, podría considerarse la ampliación del plazo de amortización de la deuda tanto como sea necesario para cancelarla, lo que en la práctica significaría transferir los saldos no cubiertos en un año, para ser pagados el año siguiente.

3. Beneficios de la propiedad para los afiliados

Como se indicó en capítulos anteriores, el beneficio para los afiliados será la disponibilidad de un título con transacción bursátil y de fácil liquidación. Las alternativas que tiene un afiliado para utilizar estos recursos son múltiples, pero es necesario hacer algunas consideraciones.

Si bien se espera que exista un mercado bursátil con transacciones, es muy probable que éste se tome un tiempo para valorizar adecuadamente este nuevo título. Por ello, parece razonable establecer algún período de restricción a la venta por parte de los afiliados, de forma de lograr que esta transacción se produzca a un precio justo.

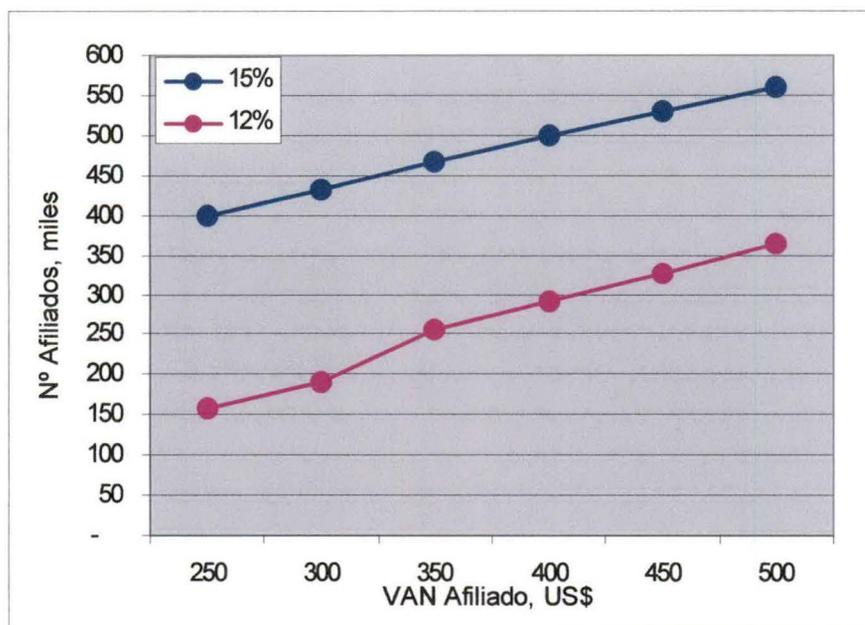
Además, una comparación del valor inicial de la inversión con algunas alternativas de común ocurrencia, como por ejemplo el ahorro previo para una vivienda, el valor de una carrera técnica, e incluso el capital necesario para una pensión mínima, llevan a la conclusión de que su aporte es más significativo en la medida que se establece un período de capitalización.

La distribución del 49% del patrimonio de la CCAF de Los Andes entre sus afiliados, resulta en una inversión de US\$179,5 por persona.

Los afiliados a Los Andes podrían capitalizar estos valores hasta el momento de pensionarse, esto es, por 25 años en promedio, pues la edad media es de aproximadamente 37 años. Los resultados de capitalizar, en términos reales, a una tasa de 12% anual, se indican a continuación.

Valor Final de la Inversión	
Tasa 12% real anual	
Años	US\$
5	316
10	558
15	983
20	1.732
25	3.052
30	5.378
35	9.478
40	16.703

El capital necesario para lograr una pensión mínima alcanza a US\$14.200. Con los antecedentes de edad de la población afiliada a Los Andes se calculó cuantos afiliados podrían acumular dicho capital, considerando tasas de capitalización de 12% y 15% real anual y diferentes valores de inversión o VAN inicial. En el siguiente gráfico se muestran los resultados.



Si el VAN inicial fuera de US\$300 y la tasa de capitalización fuera 15% real anual, del orden de 432.000 afiliados asegurarían un capital equivalente al de una pensión mínima al momento de pensionarse por edad. Con una tasa menor, 12%, el número de afiliados en esas condiciones alcanzaría a 190.000. Esto corresponde al primer caso, al 45% de los afiliados activos y en el segundo caso al 20% de ellos.

Con un VAN inicial de US\$500, los afiliados que alcanzarían un ahorro semejante al capital mínimo aumenta a 560.000 y 363.000 personas, según sea la tasa de interés 15% o 12% respectivamente. Como porcentaje de la población activa, esto corresponde al 58% y al 38% en cada caso.

A modo de referencia, se puede indicar que el aporte estatal estimado para asegurar una pensión mínima alcanza a US\$8.600, y que el 25% del valor de una vivienda, ahorro previo, para un afiliado medio de la Caja, corresponde a US\$6.100.

Si el objetivo de los recursos distribuidos fuese asegurar una pensión mínima, en un alto porcentaje de casos ello sería posible, incluso disponiendo de sólo una parte de la inversión, puesto que se producen excedentes.

La utilización de tasas de interés de 15% y 12% real anual, supone que la capitalización se efectúa manteniendo las acciones de la Caja y que ésta rentará entorno a esos valores que, por lo demás, son menores al promedio de rentabilidad sobre patrimonio obtenido por la banca en los últimos once años, desde 1990 a 2000, que alcanza al 15,8% real anual.

Recaudación tributaria

Así como los afiliados serían favorecidos con esta operación, también el Gobierno obtendría un beneficio directo. En efecto, grabar con impuesto a la renta operaciones que actualmente están exentas, genera un importante volumen de recursos. Para el caso de Los Andes se han calculado los flujos de impuesto a la renta de los diferentes escenarios, aplicando una tasa de 17%. Estos datos se encuentran en el cuadro siguiente.

FLUJO DE IMPUESTO A LA RENTA (Tasa de 17%)	
Años	MMUS\$
1	4,1
2	5,6
3	7,3
4	9,2
5	11,5
6	12,0
7	12,7
8	13,3
9	14,0
10	14,7
11	15,5
12	16,3
13	17,1
14	18,0
15	19,0

Se aprecia que el impuesto promedio de los 15 años alcanza a US\$12,7 millones.

Además de este beneficio directo, se debe agregar el ahorro que eventualmente estaría realizando el gobierno al reducir o eliminar el flujo de recursos por concepto de aporte para pensión mínima de los afiliados a Los Andes. Efectivamente, en la medida que una porción o todos los valores repartidos a los afiliados se capitalicen hasta el momento de pensionarse, una gran mayoría de los actuales afiliados no requerirían de aportes del gobierno.

CAPITULO IX: DESARROLLO, PROMOCION E IMPLEMENTACION DE LA PROPUESTA

La propuesta materia del presente estudio, requiere de un proceso de desarrollo, promoción e implementación que involucra varios aspectos, que van desde el comunicacional, hasta la elaboración de proyectos de textos legales específicos. En términos conceptuales se plantean a continuación las diferentes áreas y actividades que comprendería este proceso.

1. Área comunicacional y relaciones públicas

Esta área es fundamental para el proceso de difusión y promoción pública de la propuesta, sus características, bondades, efectos esperados y conocimiento de los distintos actores nacionales involucrados en la aceptación y, a futuro, en la aprobación de una propuesta como la que plantea el presente estudio.

En este sentido, es recomendable contratar una empresa de comunicaciones estratégica que desarrolle las labores y actividades que a continuación se proponen, sobre la base de un proceso de selección sustentado en una lista corta de compañías dedicadas al rubro.

a) Diseño de un plan de difusión del proyecto al interior de la industria

Se debe desarrollar un plan de difusión del proyecto al interior de las Cajas de Compensación actualmente operando. Este plan debe tener como objetivo general lograr que las instituciones actualmente existentes conozcan en detalle la propuesta y sus alcances, que puedan comprender las fundamentaciones y bases técnicas de respaldo y que en definitiva se pueda lograr el máximo grado de aceptación del proyecto por parte de estas instituciones.

En términos específicos este plan debería comprender un conjunto de actividades de reuniones, talleres y eventos académicos que técnicamente den a conocer la propuesta a Directores, Administradores y profesionales que laboran en las Cajas de Compensación, así como también generar instancias de recepción de comentarios, observaciones y aportes que permitan configurar la percepción de una propuesta común con un alto grado de aceptación.

La Asociación Gremial que agrupa a la industria debe ser, en términos colectivos, la entidad que permita canalizar este plan de difusión.

b) Diseño de un plan de explicación del proyecto a autoridades políticas del gobierno

Considerando la relevancia e impacto económico-social de un proyecto como el que se plantea y teniendo presente además que toda modificación legal en el ámbito de la Seguridad Social requiere iniciativa del Ejecutivo, es fundamental desarrollar un plan de difusión y promoción del proyecto al interior de las distintas autoridades de gobierno. El objetivo general de este plan debe ser el que se acepte la propuesta, que el Ejecutivo la haga suya y la incluya en los planes de gobierno, de tal manera que se presente la iniciativa legal

correspondiente al Congreso Nacional.

c) Diseño de un plan de explicación del proyecto a gremios empresariales

Se debe diseñar un plan específico de difusión y explicación del proyecto a los gremios empresariales, actores fundamentales de un proceso como el que se propone, por el carácter fundacional que tienen en relación a las actuales instituciones existentes, por su rol en el sistema y su participación futura en la implementación de la propuesta.

En términos generales, el objetivo de este plan debe ser lograr la aceptación y promoción del proyecto por parte del sector empresarial del país. En términos específicos debe estar dirigido a la Confederación de la Producción y el Comercio, a la Sociedad de Fomento Fabril y a las distintas ramas gremiales que conforman la Confederación.

d) Diseño de un plan de explicación del proyecto a gremios de trabajadores

Al igual que el sector empresarial, el sector laboral es fundamental en el proceso de difusión de la propuesta materia de este estudio. Es probable que en este ámbito se encuentren los mayores obstáculos a la promoción de la iniciativa si no se logra comunicacionalmente traspasar correctamente las bondades y ventajas que para los trabajadores tiene el proyecto.

En esta área, el proceso comunicacional explicativo y hasta “participativo” es clave para lograr la aceptación de la propuesta. Este es un sector muy sensible a las formalidades y procedimientos que se siguen para lograr ciertos objetivos. Su análisis de las propuestas tiene una fuerte connotación política y hasta ideológica como metodología de aproximación a los temas, por lo que se requiere de un plan muy bien diseñado que contemple las particularidades del sector, las distintas sensibilidades e importancia relativa dentro del mundo laboral, distinguiendo claramente entre las organizaciones de cúpula o superiores y las organizaciones de base.

e) Diseño de un plan explicativo del proyecto a grupos formadores de opinión

En este sentido la sugerencia está dirigida al diseño de un plan de difusión y promoción del proyecto al interior de los grupos sociales formadores de opinión tales como: medios de comunicación, sectores académicos, centros de estudios, organizaciones no gubernamentales, etc.

El objetivo general de este plan debe ser el lograr poner el tema en la discusión pública, que se conozca la propuesta, que se produzca una instancia de análisis y que en definitiva se logre socialmente la aceptación de la propuesta conociendo sus bondades y ventajas especialmente para los trabajadores y el país.

2. Area política

Teniendo presente que una propuesta como la que se plantea requiere de una iniciativa legal de parte del Ejecutivo y en definitiva su aprobación por el Congreso Nacional, tanto el gobierno como los parlamentarios y partidos políticos son actores fundamentales dentro del proceso.

Dado lo expuesto, se requiere desarrollar un plan de difusión y promoción de la propuesta y un conjunto de actividades que en términos específicos estén dirigidas a este sector. Dentro de ellas se sugieren las siguientes:

a) **Presentación de la propuesta al Ministro del trabajo y Previsión Social y a la Subsecretaría del Previsión Social**

La cartera y subsecretaría referida son las instancias políticas directamente involucradas en la aceptación y promoción de las reformas que se proponen.

La industria se encuentra dentro del área de regulación y control del Ministerio referido y gubernamentalmente es ésta la dependencia que lidera y promueve los cambios en los sectores bajo su jurisdicción.

La comprensión, aceptación y promoción legal de un proyecto como el que se analiza, es fundamental por parte de este Ministerio. En consecuencia, estas instancias deben ser las primeras en conocer, dentro del ámbito político, la propuesta señalada.

b) **Presentación de la propuesta a la Superintendencia de Seguridad Social**

La Superintendencia de Seguridad Social, como organismo regulador y controlador de la industria, es la instancia política y técnica base para la presentación de la propuesta. Se debe proponer la conformación de un equipo de estudio conjunto que realice un análisis detallado del proyecto y que le dé seguimiento y promoción al mismo, hasta lograr el objetivo que el gobierno lo haga suyo.

En términos organizacionales, desde el punto de vista de la estructura del gobierno, esta Superintendencia es el organismo encargado de llevar adelante estos cambios y proyectos, por lo que debería ser el interlocutor natural y permanente por parte del gobierno en este tema.

c) **Presentación de la propuesta al Ministro de Hacienda y al Comité de Mercado de Capitales**

Todas las iniciativas de esta índole, que involucran reformas estructurales importantes en los aspectos económico-social, requieren, a nivel de gobierno, del análisis, estudio y aprobación del Ministerio de Hacienda.

Este ministerio institucionalmente tiene establecido un Comité de Mercado de Capitales, que es la instancia formal de estudio y análisis de este tipo de propuesta y su informe es

fundamental en la decisión que a futuro adopte el Ministro de la cartera respecto de la materia correspondiente.

Considerando lo anteriormente expuesto, se debe contemplar un detallado programa de presentación de la propuesta al Ministro de Hacienda y solicitar a este que el tema sea tratado en el Comité referido, a quienes se debería hacer las presentaciones que sean necesarias para lograr el objetivo propuesto.

d) Presentación de la propuesta al Ministro Secretario General de la Presidencia

Dado que la instancia coordinadora del Gobierno en todos los temas legislativos es el Ministerio referido, es necesario contemplar la presentación de la propuesta a esta cartera, en los mismos términos referidos para las otras autoridades políticas.

e) Presentación de la propuesta a las Comisiones de Trabajo y Previsión Social tanto de Senado como de la Cámara de Diputados

Desde un punto de vista técnico y de análisis específicos, son las comisiones referidas las que en el parlamento realizan el estudio de los proyectos de leyes referidos a las materias propuestas. Es relevante, en consecuencia, lograr que se puedan realizar presentaciones en estas instancias, ya sea formalmente a toda la Comisión en pleno o a sus integrantes en forma informal.

En esta materia la coordinación con las autoridades de gobierno es recomendable, en el sentido de poder abordar a estos sectores en conjunto, independiente de los procedimientos que en la etapa de tramitación de un proyecto de ley se puedan dar a futuro.

f) Presentación del proyecto a centros de estudios y asesores legislativos

Se sugiere asimismo preparar un detallado plan de presentación de la propuesta a centros de estudios de reconocido prestigio en el ámbito público y de asesoría legislativa, tales como Instituto Libertad y Desarrollo, Instituto Libertad, Siglo XXI, Cieplan, etc

3. Area técnica

Para los efectos de desarrollar formalmente la propuesta, que permita su promoción y difusión pública de acuerdo a los objetivos planteados, es necesario desarrollar un conjunto de actividades, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

a) Formación de comisión redactora de un Pre-proyecto de ley

Teniendo en cuenta que la propuesta planteada requiere de cambios legales que implican la presentación de un Proyecto de Ley por parte del ejecutivo al Congreso Nacional, se requiere de la constitución de una comisión que se aboque a redactar un pre-proyecto de ley que contemple los cambios legislativos necesarios para efectuar la reforma.

La propuesta no solo debe contar con los estudios conceptuales y técnicos que le dan sustentación, sino que debe además tener la sugerencia de texto legal que haga posible la materialización de la misma. Por esto la importancia de formar una comisión que redacte el o los textos legales necesarios.

b) Elaboración de un informe técnico y mensaje del proyecto de ley

Se deben elaborar en forma específica, un informe técnico que contemple los estudios y bases de sustentación del proyecto y el mensaje del mismo como cuerpo explicativo del texto legal propuesto. Para estos efectos, es recomendable que los mismo integrantes de la comisión redactora del pre-proyecto realicen esta labor o integren los equipos encargados de la misma.

c) Preparación de documentos de apoyo para la presentación de la propuesta

Es fundamental contemplar la preparación de todos los documentos de apoyo y presentaciones que sean necesarios para la difusión de la propuesta y entrega de la misma a los distintos sectores y agentes referidos anteriormente.

Lo anterior implica desarrollar un plan de actividades que involucre la preparación de estos textos y material de difusión, que estén disponibles para las presentaciones y que puedan ser utilizados en las labores comunicacionales de difusión de la propuesta.

d) Formación de grupo de profesionales a cargo de presentaciones

Desde un punto de vista técnico es recomendable formar un grupo de profesionales que tengan por función hacer las presentaciones y comentarios técnicos a todos los agentes e instancias referidas en la labor de difusión del proyecto. Estos profesionales deberían ser los asesores de quienes efectuaran las presentaciones al nivel oficial y público.

Asimismo, estas personas serían quienes recibirían y darían tratamiento a las observaciones, comentarios y críticas que tanto públicas como al nivel de reuniones privadas reciba la propuesta. Es fundamental generar una instancia de monitoreo de las ideas y planteamientos que se vayan constatando y recibiendo en torno a la propuesta. Es necesario hacerse cargo de ellas, analizarlas, discutir las, rebatirlas o aceptarlas dentro de un proceso de perfeccionamiento del proyecto.



AUTOR

TITULO

FECHA

NOMBRE

FIRMA



AUTOR *Cooperación de Investigación...*

TITULO *Modernización del sistema de propiedad de la Caja...*

Nº TOP

Centro de Documentación
Camara Chilena de la Construcción