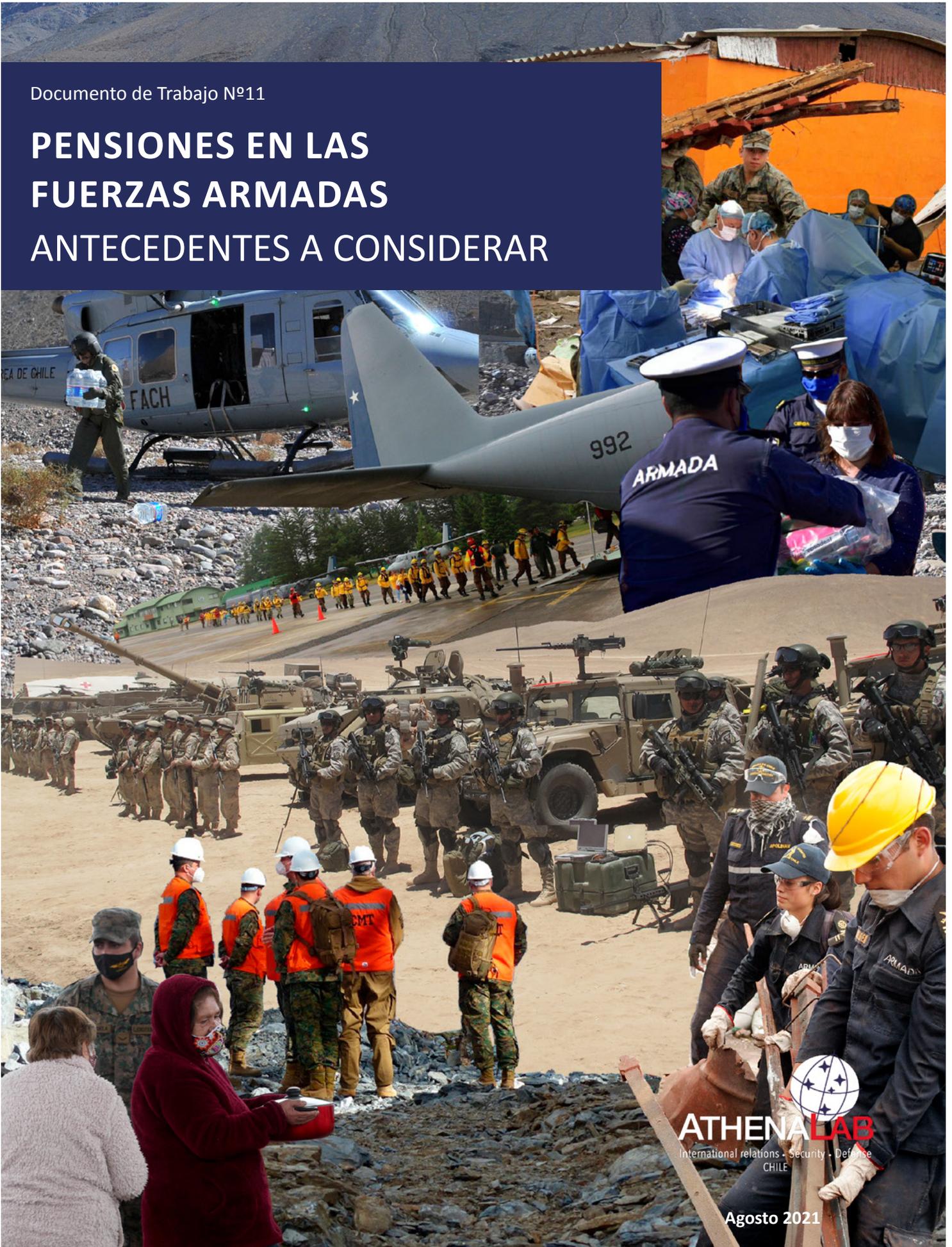


Documento de Trabajo Nº11

PENSIONES EN LAS FUERZAS ARMADAS ANTECEDENTES A CONSIDERAR



ATHENALAB
International relations - Security - Defense
CHILE

Agosto 2021

PENSIONES EN LAS FUERZAS ARMADAS ANTECEDENTES A CONSIDERAR

0.0

Contenidos

Resumen ejecutivo	7
Introducción	9
Análisis general del sistema de pensiones militares	11
A) Algunos tipos de pensiones existentes	11
B) Tipos de sistemas previsionales de las FF.AA. en el mundo	11
C) Sistema previsional chileno para el personal de las FF.AA.	13
D) Aplicabilidad del actual sistema versus sistemas de ahorro personal	14
E) El derecho a pensión	18
F) Un sistema adecuado para un trabajo específico	18
Consideraciones finales	21

0.1

Resumen Ejecutivo

- Este artículo analiza el tema de las pensiones en las Fuerzas Armadas chilenas, asunto en el cual se aprecia un natural desconocimiento, que no parece ser obstáculo para que se realicen declaraciones contundentes en la materia, inclusive de quienes se denominan especialistas en Defensa.
- Hoy existe un vacío que se debe llenar si se quiere tener una discusión informada y que parte por asumir que en materia pensional no se arregla la situación de algunos quitándoles a otros. Es clave mirar la compensación total del ciclo de vida de las personas, ya sea que se les pague la totalidad de la remuneración de forma corriente o bien se pague en forma diferida, como es el caso de las Fuerzas Armadas.
- Corresponde abordar la naturaleza única y específica de la función militar en la sociedad para entender el tema en profundidad, comparando esquemas de pensiones de otros países y examinado los costos generales involucrados en un eventual cambio de modelo. Por más que estemos en época electoral, no se puede obviar de forma antojadiza que sistemas como el chileno corresponden a la norma en casi todos los países occidentales y democráticos del mundo¹.
- La función de la defensa nacional es exclusiva del Estado y, en consecuencia, no puede estar sujeta a las leyes o disposiciones que norman el mercado, porque no se puede externalizar. Se trata de un bien público (único e indivisible) entregado a la totalidad de los habitantes y sin el cual tanto el desarrollo como el consecuente bienestar de la sociedad no serían posibles.
- El reclutamiento, formación y desarrollo profesional de cada integrante de las Fuerzas Armadas se lleva a cabo en una institución militar, naval y aérea. En muchos casos, las destrezas adquiridas por sus integrantes tienen un uso específico, exclusivo y de alto nivel dentro de las instituciones de las cuales hacen parte. Por ejemplo, no es dable un concurso público para ejercer como comandante de un pelotón de tanques o comandante de submarino.
- Para cumplir con la función de defensa, el Estado debe como empleador generar un sistema de remuneraciones que cumpla con una serie de objetivos, entre los cuales se cuenta tener personas jóvenes, que desarrollen competencias muy particulares y que estén disponibles a enfrentar riesgos en cualquier hora y lugar. Pero, además, se necesita que permanezcan en las Fuerzas Armadas por un tiempo largo, puesto que son difíciles de reemplazar y cualquier deserción supone un costo alto para la organización.
- La estrategia de retención se basa en el concepto de diferimiento, que consiste en aplazar una parte significativa de las remuneraciones por un largo período, en el que el trabajador debe cumplir con una permanencia mínima para obtenerla, mientras el empleador adquiere una deuda a largo plazo.

1 Álamos, Gerardo. "Las Fuerzas Armadas no tienen pensiones de privilegio". *El Mostrador*. Publicación del 11 septiembre de 2019, disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/09/11/las-ff-aa-no-tienen-pensiones-de-privilegio/>

- Gran parte de las Fuerzas Armadas del mundo cuentan con modelos de previsión específicos, cuyo financiamiento es estatal.
- Los integrantes de las Fuerzas Armadas durante su carrera profesional reciben una remuneración comparativamente más baja que el resto de los funcionarios públicos, a similares estamentos (directivos, profesionales y técnicos), a lo que se debe agregar que los primeros no poseen un horario definido de trabajo, donde además no se consideran horas extras. Esta menor remuneración corriente es compensada con las remuneraciones diferidas en forma de una pensión.
- Si aplicamos a las Fuerzas Armadas los niveles de sueldo que posee la administración central del Estado, esto implicaría un mayor gasto para el erario nacional, y agregado a lo anterior, en el caso de que se quisiera implementar, esta sería una mala decisión, ya que se le quitaría a los miembros de las FF.AA. el interés de permanecer en su carrera el mayor tiempo posible, dado que el incentivo está al final del camino.
- La carrera militar requiere valor para enfrentar riesgos y capacidad de asumir sacrificios, no solo para quien se integra a las Fuerzas Armadas, sino también para sus familiares. Es una renuncia voluntaria a intereses personales y derechos fundamentales en aras del bien común.
- Si se desea cambiar el sistema previsional vigente de las Fuerzas Armadas, debe considerarse tanto el costo económico que tendría para el Estado (que será mayor al actual si se homologa con el del mundo civil), como también su impacto en la capacidad del Estado para proveer seguridad y bienestar a sus habitantes. La función de la Defensa la ejercen sobre todo personas comprometidas con su país, pero que requieren una remuneración digna y consistente a sus talentos profesionales.



0.2

Introducción

La finalidad última de un Estado es el bien común de la sociedad, fuente de la soberanía nacional. Este bien común y público se expresa en la seguridad que está mandatado a proveer el Estado, al contar con el monopolio del uso de la fuerza, cuyo efecto se traduce en contribuir a generar condiciones para el desarrollo nacional. Entonces, seguridad y desarrollo, determinan el bienestar de la sociedad y de cada ciudadano. La seguridad que provee el Estado encuentra así en la defensa nacional una función única y exclusiva de su directa responsabilidad.

No es posible externalizar los servicios de defensa de un país a un tercer actor. El Estado debe asumir su funcionalidad, eficiencia y eficacia, en particular con el personal que ingresa a sus filas, sabiendo que parte importante de sus especialidades no tienen un mercado alternativo donde migrar; como tampoco, dada la especificidad de las funciones, es posible obtener ingresos laterales tardíos. A modo de ejemplo, no es dable un concurso público para ejercer como comandante de un pelotón de tanques o comandante de submarino, puesto que adquirir estas competencias necesariamente requieren de un largo desarrollo profesional muy específico. Por tanto, la defensa es un bien público (único e indivisible) entregado a la totalidad de los habitantes. Estamos hablando entonces de una función específica del Estado establecida en la Constitución Política de Chile y las leyes respectivas, así como en la política de defensa, explicitada por los respectivos gobiernos.

Lo anterior impone en los integrantes de esta fuerza el desarrollo de sus funciones en un marco jurídico y administrativo único y singular, en el que sus funciones exigen renunciar a una serie de derechos individuales y civiles, tales como jornadas de trabajo limitadas y libertad de movimientos

dentro y fuera del país, así como aceptar condiciones laborales extremas en todo tiempo y lugar, que terminan involucrando a todo el grupo familiar. Adicionalmente, debido al alto estándar operativo al que deben aspirar, para ser eficaces, su formación necesariamente se desarrolla en un contexto de alto riesgo a su integridad y seguridad personal, obligando a mantenerse físicamente aptos para cumplir dichas misiones. Se trata de asegurar prácticas profesionales coherentes con las exigencias extremas, propias de sus funciones, y necesarias para contar con una defensa creíble.

Por otra parte, esta profesión se desenvuelve en un contexto de remuneraciones comparativamente más bajas, a igualdad de preparación profesional; considerando, además, que el incentivo —las pensiones— solo se encuentra al final de la vida laboral (y no durante), y al cual no necesariamente todos llegarán, dada la característica piramidal y jerarquizada de la carrera militar. Los sueldos de las Fuerzas Armadas y su sistema de pensiones configuran un todo indivisible en cualquier análisis que se desee efectuar. De esta forma, el menor sueldo mensual respecto de sus pares civiles, a lo largo de toda la vida profesional, se compensa con una “remuneración diferida” por parte del empleador, al término de su trayectoria profesional, convirtiéndose esta última en un instrumento que premia la permanencia, en una carrera que no tiene posibilidades de ingresos laterales.

Equipo AthenaLab



Análisis general del sistema de pensiones militares

A) ALGUNOS TIPOS DE PENSIONES EXISTENTES

Gran parte de la población sabe que las pensiones son parte del sistema seguridad social, donde el objetivo es ahorrar para proveer ingresos durante la vejez, reemplazando el salario de su vida laboral activa por una cuota que permita enfrentar la última etapa con una relativa certidumbre económica. Dentro de los sistemas más conocidos, se encuentran las pensiones contributivas, cuya cuantía está vinculada al monto de las cotizaciones realizadas durante el período laboral, y las no contributivas, donde no se requiere haber tenido un ingreso laboral y son financiadas por el Estado. Pero también existe otro tipo de sistema previsional cuyas pensiones están estructuradas de acuerdo con los objetivos buscados por el empleador en una organización.

La finalidad principal de esta estrategia de pensiones centrada en el empleador es la retención de su personal, principalmente porque este último es altamente calificado y difícil de reemplazar, por lo que cualquier deserción o salida se traduce en un costo importante para la organización. Esta estrategia se basa en el concepto de diferimiento, que consiste en aplazar una parte significativa de las remuneraciones por un largo período, en el que el trabajador debe cumplir con una permanencia mínima para obtenerla, mientras el empleador adquiere una deuda a largo plazo. Evidentemente, las diferencias entre este último modelo y los descritos anteriormente, pueden llevar a evaluaciones erradas. Las estructuras de las pensiones varían según sus objetivos, y se pueden distinguir

por el financiamiento, que es de dónde provienen los recursos; la gestión financiera, es decir, cómo se acumulan los recursos en el sistema previsional, y la definición de los beneficios, que son las reglas para otorgar las pensiones.

B) TIPOS DE SISTEMAS PREVISIONALES DE LAS FF.AA. EN EL MUNDO

Como se mencionó anteriormente, los sistemas previsionales no son comparables entre sí solo por ser diferentes en su concepción. Por ello, en este punto del análisis es importante entonces preguntarse cómo funcionan otras FF.AA. en el mundo para verificar si el sistema chileno es único. A modo de ejemplo, la República de Corea explica en su política de defensa 2020, el sistema de pensiones para sus Fuerzas Armadas, de la siguiente manera²:

El sistema de pensiones militares refleja las circunstancias únicas de profesión militar; no solo refleja el propósito básico de un sistema de pensiones como una póliza social que asegura los ingresos para los años en retiro, sino que está orientado como un programa nacional que garantiza la vida estable para sus miembros en retiro compensando el sacrificio efectuado por su país.

La mayoría de las FF.AA. tienen sistemas previsionales distintos al resto de la población y son financiados directamente por el Estado. En ese sentido, Chile sigue la norma generalizada de contar con un modelo de remuneraciones integrado con un sistema de pensiones diferente, basado en la parti-

2 Republic of Korea. *Defense White Paper 2020*. Ministry of National Defense. Seoul. 31 December 2020. Pág. 296.

cularidad de la carrera piramidal y su adaptación a una profesión única y específica. A modo de ejemplo, se cuenta con el modelo de la Unión Europea (UE)³.

El Sistema General de Pensiones de la UE aproxima su modelo de pensiones basado en la idea de que existen situaciones especiales que no pueden ser comparadas y, por ende, ameritan un diseño diferente. Su publicación rectora afirma que existen pensiones que, por su naturaleza, reciben la nominación de “especiales”. Estas se definen en tres categorías: Las dos primeras se refieren a la condición de la actividad ocupacional y la tercera aborda grupos con un estatus especial. En consecuencia, se definen las siguientes condiciones⁴:

Tipos de pensiones	Orientada a
Categoría N° 1	Referida a “condiciones difíciles”, riesgosas o peligrosas.
Categoría N° 2	Referida a “seguridad y defensa” en las que se encuadran a las Fuerzas Armadas.
Categoría N° 3	Referida a “otras situaciones especiales” en las que se especifican, entre otros, a veteranos de guerra, o personas con servicios distinguidos al Estado.

Es decir, la función militar se encuentra establecida como una que se desarrolla en condiciones riesgosas, en el ámbito de la defensa nacional, es decir, prestando un servicio singular y exclusivo al Estado. De allí que su sistema justifica un régimen de pensiones especial para las Fuerzas Armadas. A modo de ejemplo, el siguiente cuadro ilustra los años de servicios y los tiempos mínimos exigidos, para la obtención de una pensión.



Fuente: Investigación propia

3 Eckefeldt, Per and Pătărău, Anda. *Special Pensions in the E.U.* European Commission. Discussion Paper N° 125, abril de 2020.

4 Cuadro elaborado por los autores, en función de información de la publicación de la UE.

C) SISTEMA PREVISIONAL CHILENO PARA EL PERSONAL DE LAS FF.AA.

Para el caso nacional, el sistema de pensiones —similar al caso europeo— se centra en el empleador y posee una estructura de financiamiento contributivo, es decir, requiere de aportes previos —cotizaciones— para acceder a una pensión. Estas cotizaciones son gestionadas financieramente en modo de reparto, donde los contribuyentes activos financian en parte al sector pasivo, sus pensionados. Los montos de los beneficios para los pasivos son definidos con antelación, siendo la pensión calculada sobre la base de ciertos parámetros, como por ejemplo, tiempo en funciones, grado, etc. El ente que administra estos fondos es estatal y depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En particular, ese organismo se denomina Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena), el cual, desde su fundación en el año 1915, ha administrado las pensiones de las FF.AA., incluso antes de que existiese algún sistema de seguridad social en el país.

Evidentemente, el modelo del sistema se adapta a las necesidades particulares del Estado de Chile

y en concordancia con las características específicas, capacidades y componente humano de las instituciones de la defensa nacional. Como mencionamos al comienzo de esta publicación, en su diseño, conceptualización y definición legal se entiende que las pensiones militares son parte de un todo del ciclo de vida del personal, que incluye tanto las remuneraciones en período activo como aquella parte de la remuneración que se le ha diferido al personal castrense para la etapa final de la vida. Por ello, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas dice que “el régimen de previsión y seguridad social del personal de planta es armónico con la progresión de su carrera profesional, la que exige una renovación periódica de las diferentes promociones”.

El cuadro que se adjunta presenta la siguiente información: cantidad de pensionados por institución, monto total de las pensiones, y el promedio de pensiones que obtienen los miembros de las Fuerzas Armadas, en cada rama, apreciándose que los promedios no son altos.

Institución	Cantidad de pensiones	Monto total de pensiones	Promedio pensiones
Ejército 	43.413	M\$ 38.507.964	\$ 887.015
Armada 	40.992	M\$ 31.501.216	\$ 768.472
Fuerza Aérea 	19.516	M\$ 19.33.354	\$ 990.641

Fuente: CAPREDENA, informe enero 2020 (Remuneración Bruta)

D) APLICABILIDAD DEL ACTUAL SISTEMA VERSUS SISTEMAS DE AHORRO PERSONAL

Si la función particular que cumplen los miembros de las FF.AA. es de exclusivo uso para el Estado y tiene, además, la diferencia del resto del sector público en que, en la mayoría de los casos, sus capacidades no pueden ser adquiridas ni aplicadas fuera del ámbito de la defensa, entonces ¿será válido pensar que sus miembros debiesen tener un sistema de ahorro personal, tal como lo tiene un civil? Un análisis superficial, lamentablemente como el que se ha planteado en la agenda electoral, podría proponerlo como válido. Sin embargo, lo cierto es que una propuesta así no solo sería compleja, sino que además más costosa para el Estado.

El sistema actual se fundamenta en el hecho de que el empleador del personal de planta de las FF.AA. es justamente el Estado, quien posee el mandato constitucional de la defensa del país y, por ende, requiere tener una entidad —las FF.AA.— que cumpla dicha función. Como el monopolio de las armas es exclusivo del Estado, por la trascendencia que este tiene, esta función no se puede subcontratar. El Estado, entonces, necesariamente pasa a ser el empleador directo y, por lo tanto, quien debe financiar las remuneraciones y la provisión de su personal. Por otra parte, y a diferencia del sector privado y otros organismos del Estado —que requieren de personas que tengan estudios o carreras afines con el trabajo en el que se desempeñarán, y que también tienen empleabilidad en el ámbito privado— para el caso de las FF.AA. no es así, ya que el perfil, capacidades y formación que requieren las instituciones armadas son diferentes a las que se imparten en los organismos de educación tradicionales, requiriendo, por lo tanto, sus propias escuelas y academias de formación profesional.

Desde la perspectiva del Estado como empleador, se debe estructurar un sistema que le permita captar, formar, entrenar, retener y desvincular a los servidores de acuerdo a su propia necesidad, obteniendo el máximo de provecho en el personal y, de esta forma, dar cumplimiento al deber constitucional entregado a las FF.AA. Por esta razón, el diseño de un sistema de remuneraciones y

de pensiones con beneficio definido y diferido al retiro es complementario e indivisible, y permite dar una solución a la función de defensa del país. En efecto, en primer término, los integrantes de las Fuerzas Armadas durante su carrera profesional reciben una remuneración comparativamente más baja que el resto de los funcionarios públicos, a similares estamentos (directivos, profesionales y técnicos), a lo que se debe considerar que los primeros no poseen un horario definido de trabajo, donde además no se considera el concepto de horas extras, el cual es inaplicable. Cabe hacer presente que esta menor remuneración tiene límites, ya que no se puede bajar arbitrariamente, de lo contrario las FF.AA. se quedarían sin personas interesadas en ingresar o permanecer en ellas.

Pero el Estado también es empleador de otros servidores, como los miembros de la administración civil, y por lo tanto, resulta interesante contrastar sus remuneraciones durante su período activo, buscando demostrar que un cambio en el sistema sería incluso más caro para el Estado. Un análisis comparado de las remuneraciones de las FF.AA. respecto de la administración civil del Estado obtenido de fuentes institucionales y abiertas, demuestra que los niveles de sueldos en las Fuerzas Armadas son menores al promedio que reciben los funcionarios civiles en ese conjunto de instituciones del sector público, en estamentos similares, y que esta brecha se encuentra en aumento. Entonces, podemos sostener que si aplicamos a las Fuerzas Armadas los niveles de sueldo que posee la administración central del Estado, esto implicaría un mayor gasto para el erario nacional, y agregado a lo anterior, en el caso de que se quisiera implementar, esta sería una mala decisión, ya que se le quitaría a los miembros de las FF.AA. el interés de permanecer en su carrera el mayor tiempo posible, dado que el incentivo está al final del camino, con lo que la medida resulta ser poco efectiva y eficiente, desde el punto de vista del empleador, es decir, el Estado.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE JEFES DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMANDANTES EN JEFE DE LAS FUERZAS ARMADAS⁵

Jefes de servicio	Renta Bruta Mensual	Sueldo de CC.JJ. de FF.AA. como % de c/u	Fuente
Registro Civil	7.314.966	66%	A.T.
Director Impuestos Internos	8.801.786	55%	SII
Nacional Geología y Minería	8.822.106	55%	A.T.
Vivienda y Urbanismo	8.635.651	56%	A.T.
Nacional de menores	8.603.922	56%	AT
Médico Legal	8.936.891	54%	AT
Nacional del Consumidor	7.674.887	63%	A.T.
Jefe Nacional Aduanas	14.675.843	33%	A.T.
Nacional de Pesca	6.098.656	79%	Sernapesca
Agrícola Ganadero	7.311.130	66%	A.T.
Nacional del Patrimonio Cultural	8.297.338	58%	A.T.
Electoral	6.576.285	73%	Servel
Nacional de la Mujer y la Equidad	6.420.093	75%	A.T.
Nacional del Adulto Mayor	6.199.115	78%	A.T.
Nacional de Turismo	7.149.646	67%	A.T.
Promedio Sector Público	8.101.288	59%	
Comandantes en Jefe de FF.AA.	4.845.538	100%	CPLT

*Datos extraídos de portales de transparencia | A.T: Fundación América Transparente

También se puede observar que el gasto del Estado en todo el ciclo de vida del personal castrense, incluido el período de retiro sobre el cual recibe pensión, es menor al gasto que hace el Estado durante la vida laboral de los empleados civiles de la administración central del Estado durante la totalidad de su período de trabajo. En consecuencia, el Estado de Chile ha establecido para las FF.AA. un régimen de remuneraciones más bajo que, finalmente, es compensado con un régimen previsional de prestaciones definidas, equilibrando de esa forma sus etapas activa y pasiva. Por otra parte, si se insistiera en cambiar el actual sistema por uno diferente, este tendría que intentar conciliar los siguientes aspectos:

5 El cuadro expresa el sueldo de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y representa el porcentaje en cada autoridad "jefes de servicio". Elaboración propia en base a datos de Transparencia y de Fundación América Transparente. Agosto 2021.

- Una retribución por el riesgo inherente a la defensa del país, el desgaste por el ejercicio de la profesión militar y las características propias de la carrera castrense, lo que —como analizamos en el caso europeo— requiere de un régimen especial de previsión y seguridad social y de largo plazo.
- El diseño de una carrera jerarquizada y disciplinada, de progresión piramidal, lo que implica una alta tasa de retiros forzados antes del término de la carrera, nuevamente con aptitudes que no necesariamente son compatibles con el mundo privado, y que además se basa en la edad y tiempo de imposición para asegurar la rentabilidad de los fondos en una cuenta de capitalización individual.
- El requerimiento de contar con instituciones de formación militar-profesional altamente especializada y específica, sin opciones de ingresos laterales o de alternativas durante la carrera del personal de las Fuerzas Armadas, lo que implica que el Estado sea su único empleador mientras este lo requiera. Este objetivo se contradice con el diseño de un sistema de capitalización individual que se basa en la portabilidad laboral, es decir, que un trabajador puede cambiar a su empleador en numerosas oportunidades sin afectar sus cotizaciones.

Como se podrá apreciar, un diseño previsional de capitalización individual no es conciliable con la progresión de la carrera profesional del personal de las Fuerzas Armadas y con su renovación periódica por razones operativas, por lo que constituye una obligación del Estado, como empleador, contar con un régimen previsional acorde a tales necesidades específicas. Adicionalmente, el personal de planta de las Fuerzas Armadas, a diferencia del resto de los funcionarios públicos, no solo recibe una remuneración menor, sino que además está sujeto a una serie de restricciones, prohibiciones y exigencias propias de la función militar, que requieren ser compensadas en concordancia.

Dentro de estas características especiales se encuentran:

- Poner permanentemente en riesgo la vida en las actividades militares y de entrenamiento,

inherentes a la profesión de las armas, que requiere compromiso, valor y capacidad de asumir sacrificios. Renunciar a intereses personales y derechos fundamentales (ciudadanos y laborales) al ingresar a las Fuerzas Armadas, como por ejemplo, la deliberación, la libertad de opinión, la libertad de reunión, el derecho a residir y permanecer donde desee, la libertad de asociación, el derecho a sindicalizarse, restricción a desarrollar libremente actividades económicas privadas, y el derecho a negociación de su contrato de trabajo. Debemos considerar, además, que existe una necesidad esencial de disponibilidad operativa, dónde y cuándo sea necesario, afectando, de paso, a la familia.

- Tener una capacidad multidimensional, que implica la capacitación, preparación y disponibilidad de su personal y los medios para el desempeño en diferentes situaciones, como por ejemplo, crisis, catástrofes, emergencias y operaciones de paz, entre otros. Esta capacidad, denominada polivalencia, es propia de la historia de nuestra nación desde la independencia, donde las catástrofes naturales, crisis vecinales y sociales —en particular durante el año 2020 y hasta el presente—, entre otras, han obligado a la FF.AA. a estar desplegados a lo largo de todo el país para brindar seguridad, logística y apoyo durante los estados de excepción constitucional. Dicho empleo polivalente, poniendo al servicio las capacidades personales, no posee ningún costo adicional al Estado.
- Disponibilidad permanente y capacidad de reacción de corto plazo: las Fuerzas Armadas son un capital humano para el Estado, que garantiza la posibilidad de emplearlo en cualquier momento y lugar, sin limitación de jornada laboral ni restricciones para el servicio, pudiendo señalarse que en la actualidad, con ocasión del estado de excepción, se ha alcanzado un promedio de jornada laboral semanal de 72 horas, sin compensación ni remuneraciones adicionales, a diferencia de otros funcionarios públicos que han desempeñado funciones durante la presente pandemia de COVID-19.
- Movilidad territorial permanente, para ser destinado donde la institución lo requiera. Por

ejemplo, un oficial al término de su carrera en promedio cumple con más de 12 destinaciones, siendo en su mayoría con cambio de zona geográfica. Actualmente, esto afecta directamente a la estabilidad laboral de la o el cónyuge y, por ende, a los ingresos familiares y a la continuidad académica de los hijos. Asimismo, el personal de suboficiales también se ve afectado por las destinaciones en distintas zonas geográficas, en frecuencia acorde a su respectiva institución y escalafón, teniendo efectos muy similares a los de los oficiales. Otra consecuencia de esta particularidad es el impacto en el desarrollo emocional y educacional de los integrantes del grupo familiar, quienes —por hechos ajenos a su voluntad,— se ven obligados a asumir las consecuencias de este factor.

- Exclusividad de servicio: en general, no existe para los uniformados la posibilidad real de realizar libremente otras actividades remuneradas, fuera de la jornada laboral, principalmente por las guardias y/o servicios, períodos de campaña, actividades de vuelo o embarcos, entre otras actividades. Lo anterior implica que el militar debe asumir que sus ingresos económicos están regulados básicamente por una escala de sueldos vinculada a los años de permanencia en la institución y al grado jerárquico alcanzado. La casuística demuestra que luego de 30 años de servicio, existen oficiales que han pasado cerca de 15 años en funciones operativas, lo que implica permanecer fuera del hogar por casi 2.000 días, equivalente a cerca de cinco años y medio. También hay casos de suboficiales que, con 30 años de servicio, han permanecido en actividades operativas, zonas aisladas, reparticiones, buques y aeronaves más de 16 años, estando fuera del lugar de su residencia durante 2.145 días en promedio, correspondiente a casi seis años por este concepto.
- Aceptación a estar sometido a la jerarquía militar, estricta disciplina y a normas penales especiales, como por ejemplo, el Código de Justicia Militar, con tipificaciones específicas y más

exigentes que al resto de los ciudadanos (por ejemplo: consumo de drogas, desertión e incumplimiento de deberes militares) y otros que incluso pueden tener sanciones mayores que en la vida civil.

- La carrera militar tiene implícito el desempeño en situaciones de riesgo, lo que requiere de un temple y personalidad acorde con ello e implica un alto grado de responsabilidad sobre el personal y el material. En este aspecto, dicho riesgo es un factor que no acoge ningún plan o póliza de seguros del mercado, lo que evidencia la singularidad de la actividad militar.

Es por todo lo anterior que se puede afirmar que el régimen previsional de las FF.AA. no es un privilegio económico, sino más bien, una forma de pago diferente. Este sistema tiene como principio ser un elemento compensatorio para una carrera con características particulares, actuando además como mecanismo de retención que utiliza el Estado como empleador, al otorgar remuneraciones menores respecto de otros funcionarios de la administración del Estado⁶.

Finalmente, el ingreso a las Fuerzas Armadas es voluntario y universal, sin que existan más limitaciones para su postulación que superar las pruebas académicas y físicas, así como los exámenes médicos, psicológicos y las edades máximas para ello. Por tanto, todos los chilenos tienen la misma posibilidad de acceso a las ramas de las FF.AA. Con todo, si fuese un régimen de privilegio, los índices de postulación serían definitivamente mayores a los actuales, lo que en la práctica no ocurre, pues como se indicó, el desempeño en las ramas castrenses exige un alto grado de compromiso, disponibilidad total para el servicio y una serie de restricciones de derechos constitucionales, retribuidos con remuneraciones, mientras se está en actividad, las que son menos atractivas que las del resto del sector público.

6 Arriagada, Guillermo (ingeniero Civil PUC). “Pensiones de las FF.AA.: Ni comparables con las civiles ni tampoco un privilegio injusto”. Página web Radio Bio-Bio. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/tu-voz/2021/08/10/pensio-nes-de-las-ffaa-ni-comparables-con-las-civiles-ni-tampoco-un-privilegio-injusto.shtml>

E) EL DERECHO A PENSIÓN

Como mencionamos al comienzo, para obtener una pensión, el personal de las FF.AA. debe cumplir ciertos requisitos. El personal que por decisión voluntaria o institucional pasa a retiro con menos de 20 años de servicio no tiene derecho a pensionarse en el sistema, traspasándose sus ahorros previsionales a una AFP, teniendo por el período cotizado en Capredena solo un bono de reconocimiento de menor cuantía (sin intereses acumulados) que si, en iguales condiciones, hubiese cotizado en una AFP, implicando un daño previsional en su futura pensión. El Estado no asume ninguna responsabilidad previsional con aquellos servidores que no alcanzan a cumplir 20 años de servicio, salvo que se invaliden por un accidente en acto del servicio o contraigan una enfermedad invalidante de carácter permanente. Respecto de los años de servicio, hay que considerar que por ley y su estructura jerarquizada, cada escalafón posee plazas determinadas, las que no pueden ser aumentadas unilateralmente por parte de las instituciones, y por tanto, independiente del mérito, para mantener dichas cifras, las instituciones están obligadas a realizar retiros forzosos, donde solo un tercio alcanza completar los 30 años de servicio para obtener su pensión completa.

F) UN SISTEMA ADECUADO PARA UN TRABAJO ESPECÍFICO

La capacidad militar que se defina alcanzar por el Estado se compone de recursos humanos y sistemas militares tecnológicamente complejos, los que trascienden a un solo gobierno, a diferencia de otros sectores públicos. La carrera militar requiere ser desarrollada en forma permanente. Estudios demuestran que en ese horizonte de tiempo, el actual sistema de remuneraciones y pensiones, tomado en su conjunto, es de costo menor para el Estado respecto de otros sistemas.

Por tanto, el sistema centrado en el empleador con diferimiento de las remuneraciones de las FF.AA. es parte de un sistema financieramente eficiente, el que permite al Estado optimizar el empleo de los recursos fiscales que debe invertir para contar con instituciones de la defensa profesionales y con un alto nivel de especificidad. Con esto, el Estado aplaza al futuro una gran parte del gasto, liberándolo en la actualidad para utilizar esos recursos en otras tareas. Así es como el Estado debe asumir la obligación de sostener un sistema previsional viable y armónico con la carrera militar propia de las Fuerzas Armadas, es parte del gasto que debe hacer para cumplir su mandato constitucional de la defensa de la patria. Estos recursos tienen que ser considerados dentro del presupuesto corriente de la nación y deben contemplar los flujos futuros que se derivan de ese compromiso.

En este contexto, y tal como se ha señalado anteriormente, si se desea cambiar el sistema previsional vigente, debe considerarse el impacto económico que tendría para el Estado, ya que, sea cual sea la nueva modalidad, se deberá incurrir en un mayor gasto fiscal para mantener el equilibrio existente entre las menores remuneraciones en actividad y pago diferido en las pensiones, con el objeto de retener al capital humano altamente calificado que integran las instituciones, así como también, al establecer otras compensaciones e incentivos económicos respecto de las jornadas laborales extensas de las Fuerzas Armadas. A modo de ejem-

plo, citamos lo expresado por Mónica Titze, asesora previsional del Ministerio del Trabajo⁷:

“Creo que todos los gobiernos han hecho infinidad de estudios sobre cómo reformar los sistemas de las Fuerzas Armadas y de orden en Chile. Yo trabajé 10 años en un análisis sobre eso, y es muy caro. Es muy caro, porque hoy día el personal de las FF.AA. y de orden recibe una remuneración que no es acorde al mercado, entonces si quisiéramos llevar a las fuerzas a un sistema con pensiones no tan buenas como las que tienen hoy, habría que mejorar fuertemente los sueldos de ellos. Eso, a la larga, resulta más caro, entonces todos los estudios técnicos, no políticos, sino que técnicos, han demostrado que se hace más rentable o más económico pagar sueldos bajos con pensiones altas”.

Por último, se debe tener en consideración que cualquier cambio implica que por largo tiempo se debe continuar financiando al sector pasivo del actual régimen. Es decir, no es posible concebir una solución que parta sin hacerse cargo de los actuales pensionados y del personal en servicio activo. Ello, porque al momento de su ingreso a la institución, abrazaron un sistema previsional, respecto del cual se le ha generado la confianza legítima de obtener una pensión definida, así como de buena fe han cotizado en dicho sistema. Para ilustrar los tramos de pensiones versus el porcentaje en donde se concentra el mayor número de pensionados, se acompaña el siguiente cuadro, el cual evidencia que el 90% de las pensiones es menor a \$1.500.000.

Tramos de pensión (\$)	Cantidad de pensiones	Promedio pensión	% Pensiones	
1 a 500.000	31.155	\$318.992	29,41%	90%
500.000 a 1.000.000	42.293	\$733.651	39,92%	
1.000.000 a 1.500.000	21.868	\$1.188.054	20,64%	
1.500.000 a 2.000.000	4.325	\$1.742.774	4,08%	10%
2.000.000 a 3.000.000	5.503	\$2.420.868	4,25%	
Más de 3.000.000	1.800	\$3.285.406	1,70%	

7 Participación en el seminario de la Pontificia Universidad Católica de Chile llamado “Reforma Previsional: Pongámonos de acuerdo”, efectuado el 29 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/07/29/956245/Valdes-Bravo-Titze-y-Cifuentes-Las-claves-y-criticas-de-expertos-previsionales-en-torno-a-la-reforma-de-pensiones.html>



0.5

Consideraciones finales

Las FF.AA. cumplen funciones específicas y operan bajo condiciones únicas, muy exigentes y distintas de las del resto de la población de sus respectivos países. Por lo tanto, la gran mayoría de las FF.AA. del mundo occidental y democrático tiene un sistema de previsión distinto, respecto del resto de la población.

Las FF.AA. tienen una estructura piramidal, sin ingresos laterales posteriores, con remuneraciones menores que las del resto del aparato público, a lo largo de toda su carrera, con un elevado costo de preparación y entrenamiento de sus integrantes. Por ello, el Estado busca la forma de reclutar y retener los mejores talentos para la función, optando por una previsión centrada en el empleador, la que premia al final de la carrera, a quienes han servido por largo tiempo a su patria.

El costo para el Estado de pagar remuneraciones y pensiones a las FF.AA. de Chile, a igualdad de preparación y responsabilidades, no es más caro que pagar las remuneraciones de la administración civil del Estado, por lo que no constituye un privilegio para las FF.AA. ni tampoco resulta ser imposible de financiar en el futuro. Tan solo consiste en administrar de una manera distinta la gestión de personal.



Av. El Golf 40, Piso 12, Oficina 1206, Las Condes, Santiago, Chile

+562225947500 | contacto@athenalab.org

www.athenalab.org

