



Universidad de Chile

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO LABORAL

**“EL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD APLICADO A LA REFORMA
PREVISIONAL CHILENA”**

Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales de la Universidad de Chile

LORETO POBLETE PERINES
CRISTIAN VÁSQUEZ GOERLT
PROFESOR GUÍA: RICARDO JURI SABAG

Santiago. Chile. 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES	4
1) La Reforma Previsional de 1981	10
2) Breve análisis de la transición entre ambos sistemas.	15
3) Modificaciones introducidas al sistema previas a la Ley 20.255.	17
4) Ley 20.255, una nueva reforma.	20
CAPÍTULO II: PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	22
1) Evolución de los principios de la Seguridad Social Principios de la seguridad social	23
2.1) Universalidad de la cobertura	23
2.2) Solidaridad	24
2.3) Integralidad	25
2.4) Unidad	26
2.5) Autofinanciamiento	29
2.6) Promoción del ahorro nacional	30
2.7) Inmunidad a la injerencia estatal y política	31
2.8) Igualdad, equidad o uniformidad en el trato	31
CAPÍTULO III: EL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD Y SUS DIVERSAS APLICACIONES.	34

1) Principio de la solidaridad en el sistema previsional chileno antes de 1980.	36
2) Principio de la solidaridad en el Decreto Ley 3.500.	40

CAPÍTULO IV: EL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD APLICADO A LA REFORMA PREVISIONAL _____ 44

1) Principios que rigen el nuevo sistema	44
1.1. Derecho a la Protección Social	45
1.2. Legitimidad y participación ciudadana	46
1.3. Solidaridad: creación del Pilar Solidario	46
1.4. Igualdad y equidad	47
1.5. Prioridad en las políticas públicas sociales	47
1.6. Responsabilidad previsional y social	48
1.7. Eficiencia, transparencia y competencia	48
1.8. Sostenibilidad: responsabilidad fiscal	48
1.9. Disminución de la desigualdad y redistribución del ingreso	49
1.10. Rol público del Estado	49

2) Historia fidedigna y discusión legislativa acerca del pilar solidario como base de la reforma previsional	49
--	----

3) Principio de la solidaridad en el nuevo sistema previsional	62
3.1 Enunciación de los tres pilares de la reforma de la Ley 20.255	62
3.2. Paralelo de la estructura de pilares antes y después de la reforma	63
3.3 Propuesta de nuevo pilar solidario	63

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN ACERCA DE LA EVENTUAL CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN PREVISIONAL. _____ 69

1) Razones que permiten comprender la crisis del sistema de Capitalización individual del D. L. 3.500. _____	82
2) Marco histórico del sistema previsional. _____	83
3) Proyección del sistema sin la reforma de 2008. _____	87
CAPÍTULO VI: REFORMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA. ____	93
1) Transición histórica de las Reformas previsionales en América Latina ____	93
2) Beneficios para los países atribuidos a los procesos de Reformas_____	97
3) Defectos surgidos tras los procesos de reformas _____	99
VII. CONCLUSIONES _____	101
VIII. BIBLIOGRAFÍA _____	109

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta memoria es establecer cómo el principio de la solidaridad, entendida desde su concepción romana de responsabilidad solidaria o “responsabilidad in solidum”, que refiere a aquella que deriva de una obligación contraída por varias personas conjuntamente, fue traspasando los planos de lo estrictamente legal, hasta ser considerado hoy en día como un concepto que constituye uno de los pilares fundamentales en los que, además de la subsidiariedad, deben cimentarse las sociedades.

Es así como la “solidaridad” se presenta en un nivel individual, desde donde debería proyectarse hacia los demás, y también en un nivel colectivo, tanto en el ámbito de lo privado en una pequeña escala (agrupaciones de voluntariado, Fundaciones de beneficencia, etc.) y en el ámbito estatal, donde este principio se aplica a gran escala, en educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otras áreas.

En éste último campo, es decir, la seguridad social, este principio ha existido desde sus inicios. En principio, su existencia y aplicación era desformalizado, y la solidaridad quedaba principalmente en manos de las familias que se hacían cargo de las personas en situación de vejez o de la caridad.

La seguridad social, tiene dentro de sus objetos prevenir aquellos riesgos financieros a que todos nos enfrentamos al momento de envejecer, que son:

- Que viviremos más años luego de finalizar la edad laboral en que somos capaces de generar ingresos propios,

- Agotar los ahorros por tener una vida inesperadamente larga,
- Llegar a la vejez en situación de indigencia.

Para prevenir estos riesgos de la vejez es que los gobiernos han establecido sistemas de pensiones que aseguren a las personas contra los riesgos de pérdida.

Existen dos mecanismos para asegurarse contra los riesgos de la vejez:

- autoaseguramiento, individualmente o capitalización individual y,
- seguro de mercado, colectivamente o sistema de reparto.

En el primer mecanismo, los individuos ahorran, ya sean ordenados por el Estado o voluntariamente en cuentas individuales mientras son capaces de trabajar a fin de obtener ingresos para la vejez.

En el segundo mecanismo, o sistema de reparto, los individuos contribuyen a un fondo común de dinero o pagan una prima a una compañía de seguro de manera regular, en términos que las pérdidas individuales se cubren con los fondos colectivos.

En América Latina, se inició en Chile en 1981, una serie de reformas estructurales a los sistemas previsionales de la Región, que luego continuaron en la década del 90 en los demás países Latinoamericanos, como Argentina, Bolivia, Colombia, el Salvador, México, Perú, Uruguay, mientras que Costa Rica, república Dominicana, Ecuador y Nicaragua decretaron sus respectivas reformas en los años 2000 y 2001.

Estas reformas tuvieron por objeto una transición de un sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales de ahorro ordenados por el Estado, que se basaron en una estructura de pilares múltiples, donde los tres principales son:

- primer pilar de prevención de la pobreza en la vejez, establecido y administrado por el estado,
- segundo pilar de capitalización individual, ordenado por el estado y administrado privadamente
- tercer pilar de incentivo gubernamental al ahorro voluntario, que es incentivado por el Estado y administrado por privados.

Estos pilares estaban presentes en el sistema previsional establecido por el Decreto Ley 3.500 de 1980 y se han mantenido en la estructura de la Reforma Previsional de la Ley 20.255 de 2008, donde se puso énfasis en el pilar solidario como principio rector de la reforma.

La Ley 20.255 de 2008 crea un nuevo pilar solidario, que cambia las antiguas pensiones mínimas y PASIS por las pensiones básicas solidarias y el aporte previsional voluntario.

El presente trabajo recoge los principios generales que rigen la Reforma previsional de la Ley 20.255, analiza la historia fidedigna de la creación del nuevo pilar solidario y los beneficios que en virtud de él se establecen como complemento del sistema de pensiones a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980.

CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES.

En líneas generales, es posible sostener que el desarrollo del sistema previsional chileno ha buscado soslayar las desigualdades que desde siempre han existido en el acceso a la salud por parte de la población. Sin embargo, y como resulta evidente, el acento puesto en este aspecto ha sido oscilante debido a los diversos escenarios socio – políticos imperantes en el plano nacional a través de los años, destacando la reforma previsional actual basada en los principios de la solidaridad, equidad, universalidad y participación.

Todo lo anterior se ve reflejado en una serie de iniciativas llevadas a cabo en virtud de la presión social que buscaba, desde un comienzo, proteger a los trabajadores frente a los empleadores y disminuir la brecha de desigualdad existente entre ambos a través de un creciente control estatal. Esto se traduce, en un comienzo, en la creación del Seguro Obrero Obligatorio en 1924, con el cual se estableció por primera vez en el país un sistema previsional cuyo objetivo principal era proteger a los trabajadores contra los riesgos de invalidez, vejez, enfermedades y accidentes de trabajo. Importante resulta señalar que en esta ocasión se dejó de lado al sector más acomodado de la población debido a que se consideró que sus integrantes poseían medios suficientes para hacer frente a este tipo de riesgos. Además es preciso tener en cuenta que en esa época, tanto en Chile como en el resto de América Latina, la realidad política imperante propiciaba la segregación social con una clara división entre fuerzas conservadoras, de izquierda y de centro; todo lo cual provocó la aprobación bajo presión de los militares, y casi sin discusión alguna, por el Congreso de la legislación social llevada adelante por la coalición liberal, además de la Constitución de 1925 que propugnaba la protección de los derechos civiles, políticos y sociales.

Por lo tanto, la aprobación de las llamadas leyes sociales en el gobierno de Arturo Alessandri Palma dio origen a la primera acción en previsión social en Chile. Estas normas se basaron en el modelo alemán diseñado por el canciller alemán Otto Von Bismarck, a fines del siglo XIX.

En una primera etapa, que finalizó a mediados del siglo pasado, se logró que la mayoría de los trabajadores dependientes se afiliaran a cajas de previsión de carácter semipúblico que cubrieron una gama cada vez más amplia de prestaciones.

Estos programas de Seguridad Social estaban basados en un esquema de reparto. Este diseño implica un contrato intergeneracional por el cual los trabajadores activos realizan aportes en función de sus ingresos y éstos son utilizados, junto con recursos fiscales, para financiar las pensiones de los trabajadores que salieron del mercado laboral por motivos de edad o invalidez o los sobrevivientes de las personas fallecidas.

En este sentido, los aportes realizados por los trabajadores y/o empleados se traducen en un derecho adquirido por el sujeto a percibir una pensión en el futuro. Por lo tanto, podríamos decir que las cotizaciones generan una especie de deuda implícita para el aparato estatal, cuyo acreedor es el trabajador, y que se materializa en el hecho de financiar a los trabajadores actualmente activos, cuando ellos así lo requieran.

Es entonces cuando se desencadena un conflicto social producto de la discriminación establecida con el Seguro Social chileno entre trabajadores y empleados, que enfrentó a los sectores conservadores y los progresistas liderados desde comienzos de los años 30 por el médico socialista Salvador Allende, parlamentario y ministro del área social y, más tarde, Presidente de la República.

Por otro lado y sin perjuicio de que en su génesis este sistema sólo cubría prestaciones sociales, con el tiempo se fueron creando nuevas Cajas de Compensación y, con ello, fue en aumento la gama de beneficios que ofrecían a sus afiliados, que llegarían a ser 2.291.183 trabajadores en 1979, dando origen a más de cien regímenes previsionales diferentes.

Sin embargo, por esos días las divergencias que afloraban entre los distintos sectores de la sociedad permitían diferenciar claramente tres corrientes ideológicas: la derecha conservadora, partidaria de una asistencia médica estatal sólo para los pobres; el centro, defensor de la asistencia médica previsional de acuerdo al modelo de la O. I. T. (Organización Internacional del Trabajo); y la izquierda, que propugnaba un sistema de salud único, integrado y universal.

A partir de los años cincuenta, distintos gobiernos realizaron estudios y análisis sobre el sistema previsional. Durante el gobierno de Carlos Ibáñez (1952-1958), la misión Klein-Sacks emitió un informe que contenía las principales críticas al sistema previsional imperante en Chile. En términos generales las conclusiones más relevantes de estos estudios fueron las siguientes: el sistema previsional resultaba muy costoso para trabajadores y empleadores; la existencia de numerosas Cajas implicaba una administración cara e ineficiente; las pensiones sufrían significativas desvalorizaciones; no existía un orden preestablecido en cuanto al financiamiento de los servicios y los beneficios otorgados; el sistema era discriminatorio, dados los diferentes requisitos para afiliarse, tasas de cotización, conceptos para determinar invalidez, servicios prestados y mecanismos de reajustabilidad de las pensiones; además, no cubría a la totalidad de los trabajadores y los recursos eran insuficientes.

En una segunda etapa, que se desarrolló fundamentalmente a partir de la década de los años sesenta, hasta 1980, y que respondió a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan

Beveridge, los gobiernos de los presidentes Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei Montalva (1964-70) y Salvador Allende (1970-73) orientaron sus esfuerzos hacia la aprobación de reformas tendientes a universalizar el sistema de seguridad social, a uniformar la multiplicidad de regímenes que lo integraban y a sanear los problemas financieros que lo aquejaban. El éxito obtenido sólo fue parcial. En materia de pensiones, ni Frei ni Allende lograron el consenso necesario para emprender el duro saneamiento que se requería para ordenar una multiplicidad de regímenes anárquicos, muchos de ellos excesivos.

La imposibilidad de resolver el conflicto del acceso universal al sistema de salud, además del déficit financiero causado por la sobredemanda se arrastraron hasta 1968, fecha en la cual se hizo un nuevo intento para crear un sistema de salud universal. Sin embargo, tampoco prosperó.

Posteriormente, Salvador Allende al asumir la Presidencia de la República, impulsó la idea de que era necesario crear un Sistema Unificado de Salud financiado exclusivamente con el erario fiscal. Los principales objetivos perseguidos por el entonces presidente, eran acabar con las discriminaciones existentes, incluir la participación comunitaria y mejorar la calidad de los servicios. Cabe agregar, que este proyecto enfrentó una asidua oposición de parte de la mayoría de los médicos de la época lo cual desencadenó una polarización tan acentuada que el Colegio Médico terminó apoyando a los sectores reaccionarios en la petición de renuncia al presidente Allende de aquella institución.

En virtud de lo ya expuesto, resulta claro el hecho de que desde mediados de la década de 1950, el sistema de pensiones venía mostrando signos de crisis. Prueba de ello es que la totalidad de los gobiernos que se sucedieron desde esta época intentaron o implementaron reformas tendientes a perfeccionarlo. Los estudios más acabados del sistema con vistas a proponer su reforma fueron los desarrollados por la misión Klein-Sacks y el Informe Prat.

La crisis se circunscribía principalmente al desequilibrio financiero, la inequidad en el acceso a los beneficios y deficiencias administrativas.

Con respecto al primero de estos ítems, valer decir, el desequilibrio financiero resulta imprescindible consignar que el Sistema Previsional vigente entonces funcionaba como un sistema de capitalización parcial, es decir, los trabajadores activos financiaban a los pasivos pero, a su vez, se constituía reserva con parte de los recursos recaudados. Por lo mismo, sumado a lo complejo de su estructura, fue transformándose, poco a poco, en un sistema de reparto simple en el que no se acumulaban reservas.

A fines de los años sesenta, este sistema previsional se financiaba, principalmente, con las imposiciones depositadas por trabajadores y empleadores, llegando a constituir un 65% de los ingresos totales de las Cajas de Previsión. La otra fuente importante de recursos era el Estado, cuyo aporte equivalía a un 30% del total de los ingresos.

A pesar de todo, con el pasar de los años las sumas recaudadas no alcanzaban para financiar los beneficios otorgados por las distintas Cajas, lo cual trajo indefectiblemente como consecuencia el aumento de las tasas de cotización y el incremento del aporte estatal.

Con posterioridad, y a partir de 1974, fue posible aumentar la participación de la recaudación en el financiamiento de los beneficios y, por lo mismo, reducir los aportes del Estado. Por último, cabe agregar que en esta época la relación entre la población activa y pasiva tenía una clara tendencia decreciente, lo cual significaba que cada año había menos cotizantes por cada pensionado.

Con relación, ahora, a la inequidad en el acceso a los beneficios es posible decir que era una de las principales críticas que se hacía a este sistema y, sin embargo, numerosos estudios demuestran que el antiguo sistema de

pensiones generaba un importante efecto retributivo entre los sectores más desprotegidos de la población.

Pese a ello, efectivamente se producían desigualdades en el tratamiento de trabajadores de igual condición, debido principalmente a la falta de uniformidad por existir más de treinta instituciones previsionales simultáneas y a la existencia de diferentes beneficios frente a aportes idénticos y a iguales necesidades. Esto último se explica puesto que los trabajadores que hubiesen efectuado imposiciones sobre remuneraciones crecientes podían obtener beneficios superiores a quienes impusieron durante toda su vida por un ingreso fijo e invariable, incluso aunque sus aportes totales fueran idénticos, esto debido a que para calcular la pensión se consideraban solamente los últimos años de trabajo.

Para terminar, es preciso constatar que en caso de no cumplir con los requisitos impuestos por una Caja determinada, el trabajador perdía todo derecho a cobrar beneficio alguno, aunque existiesen aportes.

A propósito de las deficiencias administrativas, merecen especial mención la ineficiente administración en el manejo de los recursos pues los primeros de ellos fueron invertidos por las Cajas en instituciones financieras que no contemplaban ninguna clase de reajustes por inflación, y la irresponsabilidad en la incorporación de nuevos beneficiarios y creación de nuevos regímenes para distintos grupos de trabajadores, ya que la regla general era que nunca se acompañaran de estudios serios y previos.

Todo lo anterior culminó con la crisis del sistema de reparto y la reforma previsional de 1981, pues la situación se había tornado insostenible.

Por lo mismo, cabe denominar como una tercera etapa a aquella que se inicia con la publicación, en noviembre de 1980, del Decreto Ley 3.500, que establece un sistema de pensiones financiado mediante la capitalización individual y administrado por el sector privado.

1) La Reforma Previsional de 1981

Con el objeto de delimitar el campo de aplicación de este nuevo Sistema Previsional, es preciso señalar, en primer lugar, que sólo se refiere a la población civil de la nación dejando, por lo tanto, intacto el sistema que se refiere a las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, conviene tener presente que la base de las pensiones en este sistema está constituida por dos ítems distintos, a saber: por una parte, los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual a lo largo de su vida y, por otra, por los rendimientos que haya generado la inversión de dichos aportes en el mercado financiero. Por lo tanto, tenemos aquí el primer contraste con el régimen anterior en que se confiaba la gestión de las pensiones a un sistema semipúblico, en cambio con la dictación del Decreto Ley 3500 los fondos previsionales pasan a ser administrados por entes privados denominados Administradoras de Fondos de Pensiones (A. F. P.). Estas llamadas A. F. P. se constituyen como sociedades anónimas y están sujetas a diversos requerimientos que dicen relación con un mínimo de capital inicial y rentabilidad, fundamentalmente. Cabe agregar que su funcionamiento es fiscalizado por un organismo público dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social denominado Superintendencia de Pensiones. Por otro lado, para los efectos de regular la transición a este nuevo sistema se crea el Instituto de Normalización Provisional (I. N. P.), en el cual se fusionan las

antiguas cajas de compensación, hoy sustituido por el instituto de Previsión Social.

Además, tanto la afiliación al sistema como los aportes son obligatorios para la totalidad de los trabajadores dependientes, sin embargo, los trabajadores tienen absoluta libertad para elegir a cual de las distintas A. F. P. se van a afiliar, lo cual va a depender, principalmente, del monto de las comisiones que cobre cada una y de la rentabilidad de sus fondos. Esto también constituye una diferencia con el sistema anterior ya que la incorporación a una determinada Caja de Compensación decía relación con el tipo de prestación de servicios llevada a cabo por cada trabajador y la autonomía de la voluntad carecía, entonces, de toda relevancia.

En relación, específicamente, con las pensiones, el sistema instaurado en 1980 admite diversos tipos de pensiones de retiro. A saber:

- contratación de una renta vitalicia,
- retiro programado,
- renta temporal con renta vitalicia diferida,
- pensiones anticipadas y
- pensión mínima garantizada por el Estado, que tiene lugar en el evento de que los fondos acumulados por una persona no alcanzan a financiar el valor mínimo de la pensión y el Estado es quien aporta los recursos para hacer eso posible.

Como resultado de la transformación que sufrió el régimen previsional de la época se produjeron una serie de cambios a nivel nacional. Entre los más destacados podemos mencionar el innegable fortalecimiento del Ministerio de Salud, que es llamado a asumir un papel protagónico en la esfera política y técnica, se creó el Sistema Nacional de Servicios de Salud (S. N. S. S.), se municipalizó la atención primaria, que a su vez trajo aparejada la pérdida de status del personal, falencias en los distintos centros de salud, mala

organización de los servicios, etc.; transformaciones que se acentuaron con el desmantelamiento de hospitales públicos y la baja que experimentaron los salarios.

Otras dos iniciativas, tan o más importantes, tuvieron que ver con la introducción del sector privado al área de la salud, suceso inédito en Chile hasta entonces, y el radical cambio en la forma de financiamiento.

La primera iniciativa fue la creación de las Instituciones de Salud Previsional o Isapres, mediante Decreto Ley de 1980. Las Isapres son empresas privadas, con fines de lucro cuya función es realizar la intermediación financiera en la compra y venta de planos de salud. No obstante, la pretensión de que las Isapres sustituyeran a los servicios públicos se realizó en grado mucho menor del esperado puesto que, después de un efímero auge a mediados de los años noventa, hasta antes de la Reforma Previsional actual su cobertura estaba estancada en niveles próximos al 20% de la población.

La otra iniciativa tiene que ver con los cambios introducidos en el sistema de financiamiento. Antiguamente el sistema previsional se financiaba con parte de las contribuciones tripartitas del Seguro Social. Sin embargo, debido a la insuficiencia de estos recursos, el Tesoro Nacional terminó asumiendo casi dos tercios del presupuesto, de modo que la carga se distribuía de forma solidaria entre la población.

En el caso de las A. F. P., la equiparación de los aportes se fundamentó en el argumento de que como en el mercado todos los individuos tienen igual oportunidad, no debe existir discriminación en el libre acceso a la oferta de servicios de salud, sean públicos o privados. Como manifestó el entonces ministro José Piñera, principal impulsor de la reforma de la previsión social, la contribución igualitaria acabaría con la lucha de clases. Sin embargo, ello no se tradujo, precisamente, en aquello. Al respecto señala este autor: "... los

afanes redistributivos envolvían otra trampa. La trampa de los favoritismos y santos en la corte. Cuando un sistema está abierto a la redistribución, la puerta queda abierta para que la corriente redistributiva opere no en dirección a quienes son más pobres sino en dirección a los grupos con mayor poder de presión. Eso fue lo que ocurrió. Las grandes víctimas del antiguo sistema previsional fueron los más pobres, que en principio se suponía que iban a ser los más favorecidos por el sistema de reparto”.¹

Evidentemente la reforma implementada a comienzos de los años ochenta involucró una metamorfosis a nivel estructural, con lo que fue posible distinguir tres grandes pilares. A saber:

- Pilar público: orientado a lograr la redistribución del ingreso. Es de carácter no contributivo y financiado íntegramente por el Estado.

- Pilar privado: se subdivide en:
 - 1) Obligatorio: financia las pensiones de cada individuo de acuerdo a las sumas acumuladas por ellos y la rentabilidad que de esos fondos derive. Es de carácter contributivo e individual.

 - 2) Voluntario: aquí los individuos tienen plena libertad para realizar aportes con el objeto de aumentar su propio fondo.

Además, se aumentó la edad de retiro de 60 a 65 años para los hombres y de 55 a 60 años para las mujeres.

Por otro lado, el Decreto Ley 3.500 elimina la garantía absoluta de rentabilidad, y define el rol subsidiario del Estado en materia de pensiones a través

¹ PIÑERA, José “El cascabel al gato”, Editorial Zig - zag

de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y, básicamente, relacionado con la fiscalización de las mismas.

También es importante agregar el hecho de que se excluye a las Fuerzas Armadas de este nuevo sistema, por lo que sus miembros se mantienen en las mismas condiciones que antes.

En virtud de lo anterior, resulta lógico colegir que la reforma de 1980 provocó un cambio radical en el sistema de pensiones existente en Chile en aquella época, puesto que se pasó de un sistema de reparto con beneficios determinados y una administración estatal a un sistema de capitalización individual, con contribuciones definidas y administración privada, en el cual el único rol que le compete al Estado es como un ente regulador y fiscalizador.

Además, y como es evidente, este cambio tan radical sólo fue posible debido a la situación política imperante en esos años, cambio que se realizó sin evaluar alternativas ni posibilidades diversas de solución del sistema vigente de reparto.

Y es que la política económica establecida a partir de 1973 se basó en el pensamiento de un grupo de profesionales que realizaron estudios de magíster en la Universidad de Chicago, pensamiento que se plasmó en un documento que sintetizó las alternativas político económicas que tenía el Chile de ese entonces, bajo su punto de vista. En definitiva, ellos propugnaban la conveniencia de adoptar un modelo económico de tendencia neoliberal, que distaba mucho de la opinión sostenida por la Unidad Popular.

En términos concretos, abogaban por la merma del rol ejercido por el Estado, asignándole sólo, y como ya se dijo, facultades de fiscalizador y subsidiario, lo cual se traducía en la privatización, tanto de las principales industrias como de los servicios sociales.

2) Breve análisis de la transición entre ambos sistemas.

Por supuesto que la reforma de 1980 implicó una serie de repercusiones directas e indirectas de todo orden, tanto a nivel micro y macroeconómico. Con respecto a las consecuencias directas, se refieren a los parámetros establecidos para el propio sistema, los cuales guardaban relación con la forma de financiamiento y administración, prestaciones y tipos de contribuciones. Las indirectas, son aquellas que se relacionan con los cambios del mercado laboral o de seguros, entre otros.

Suele atribuirse el colapso de las cajas de compensación y compañías de seguros a que algunas cajas previsionales habrían cubierto a gran parte de la población más pobre del país, y otras, las mejor posicionadas habrían limitado el ingreso de jóvenes al mismo tiempo que ofrecían altos beneficios a cambio de la cobertura, lo cual repercutía en un déficit cada vez más acentuado.

Lo anterior, en el sentido que se produjo la creación de nuevas cajas y un abrupto traspaso de afiliadas de cajas “ricas” a cada vez más “pobres”, además de que la oferta de los beneficios futuros fueron desplazados por los de consumo inmediato, descuidando en demasía la rentabilidad.

En otro ámbito, vale la pena preguntarse qué efectos se producen con la reforma en el campo de la cobertura previsional. Para responder esta interrogante, empezaremos diciendo que absolutamente todos los trabajadores dependientes están cubiertos obligatoriamente en este sistema. No así los trabajadores independientes, que pueden afiliarse de forma voluntaria. Sin embargo, se calcula que al poco tiempo de haberse llevado a cabo la reforma, más del 70% de los afiliados a cajas de previsión se habían decidido por el nuevo sistema, decisión que fue gatillada por la rebaja en la tasa de aportes del sistema

de A. F. P., lo cual se traducía en un aumento percibido por cada trabajador cercano a un 10% de su ingreso líquido, conjugado con la mala imagen pública que tenía el sistema antiguo a esas alturas.

Se señala que una de las principales causas del éxito obtenido por el nuevo sistema en relación con la cobertura sería el papel que desempeño la mujer trabajadora, sobretodo a partir de 1991, año en el cual figura un gran aumento de la cantidad de mujeres que ingresan al mundo laboral. En relación con el género masculino, los hombres también presentaron un aumento en la cobertura, aunque no tan notoria como en el caso de las mujeres, sobretodo en el segmento que va desde los 15 a 35 años de edad.

A pesar de esto, más de dos millones de personas que forman parte activamente de la fuerza laboral no acceden actualmente al sistema de pensiones, problema que justamente se pretende solucionar con la Ley 20.255 que establece la nueva reforma previsional. Cabe agregar, que estamos hablando, principalmente de trabajadores independientes, los cuales, como ya se señaló, no est n obligados a cotizar.

Se dice, por lo mismo, que existiría un problema de discriminación de orden tributario en relación con los trabajadores independientes, ya que ellos no pueden descontar de su base impositiva los aportes de seguridad social, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los demás trabajadores.

Otro tipo de distinc n tiene lugar entre los trabajadores afiliados y cotizantes. Esto debido a que en el sistema de capitalización individual, tanto el monto de los aportes efectuados como el período durante el cual se han realizado esos aportes son igualmente determinantes en la acumulación de fondos de los cotizantes.

En este sentido, las cifras demuestran que luego de más de 25 años de funcionamiento del sistema de las A. F. P., una gran parte de los trabajadores que han cotizado no han podido acumular fondos que les permitan acceder a una pensión realmente digna.

Por esta razón se ha producido un significativo abandono del sistema previsional por parte de los trabajadores que han dejado de aportar un tiempo suficiente para acceder a una pensión mínima. Sumado a esto, es pertinente constatar la alta tasa de morosidad que es posible apreciar de parte de los empleadores en el pago de las correspondientes imposiciones, problema agudizado por la permisividad establecida por la ley en este sentido.

Paradójicamente, uno de los motivos principales que impulsó la reforma de 1981 fue, precisamente, la necesidad de poner coto a la alta tasa de evasión, conjugado con un aumento de la cobertura previsional.

Por lo tanto, y como ha quedado ya de manifiesto, tales expectativas no sólo no han llegado a buen puerto, sino que, lo que es más grave aún, se han agudizado estos problemas principalmente debido a una deficiente fiscalización acompañada de los desincentivadores requisitos exigidos por el sistema, que apuntan al largo período de acumulación exigido y la existencia de una pensión mínima.

3) Modificaciones introducidas al sistema previas a la Ley 20.255.

Los cambios efectuados apuntaban básicamente al destino que las distintas Administradoras de Fondos de Pensiones le dan a los fondos de pensiones, sobretodo lo relacionado con los límites en la inversión llevada a cabo

por las A. F. P., la manera como se han insertado en el mercado de capitales y la forma de relacionarse con otros sujetos en la propiedad de las empresas donde intervienen los recursos generados por los aportes.

Con respecto a la cobertura, en 1991 se creó una Cuenta de Ahorro de Indemnización pensada para los trabajadores de casa particular, a pesar de que los demás trabajadores puedan incorporarse de forma voluntaria. Todo trabajador que se halle en esta situación obtiene beneficios independientemente de si está incorporado al sistema previsional privado, vale decir a una A. F. P., o al antiguo régimen público, es decir al I. N. P.

Además, esta Cuenta de Ahorro de Indemnización es personal, absolutamente independiente tanto de la Cuenta de Capitalización Individual como de la Cuenta de Ahorro Voluntario, y es única, o sea, que aún cuando el trabajador preste servicios para más de un empleador y que cada empleador efectúe el aporte que le corresponde, sólo existirá una cuenta por trabajador.

Cabe agregar que el trabajador está facultado para retirar los fondos acumulados en esta cuenta sólo cuando demuestre el término de la relación laboral, sin importar el motivo que haya dado lugar a este término. Es por esto que se le suele llamar “Indemnización a todo evento”, pues a diferencia de la Indemnización por años de servicios o la Indemnización sustitutiva del aviso previo, el trabajador tiene pleno derecho a percibirla de todas maneras, sin tener ninguna trascendencia el modo en que se puso fin a la relación de trabajo. Por último, el retiro de los aportes, como también de la indemnización legal, no está afecto a impuestos.

Para terminar, en 1999 se promulgó la Ley 19.631, más conocida como “Ley Bustos”, cuyo fin consistió en introducir cambios en las formalidades establecidas para convalidar el despido al trabajador. En efecto, esta ley impone la

obligación de que el empleador, en el momento del despido, le comunique al trabajador la causal en la cual se basa, los hechos en que se funda y acredite el pago de las cotizaciones descontadas del sueldo del trabajador. Lo realmente trascendental de esta norma es que si el empleador no ha cumplido con el pago de las cotizaciones el despido carece de toda validez.

Cabe señalar que, en un principio, se entendió la aplicación de esta norma como un caso de nulidad propiamente tal, procediéndose de manera similar al de la separación de un trabajador aforado sin el procedimiento previo de desafuero, es decir, se entendía que el no cumplimiento de esta formalidad producía la nulidad del despido, y originaba la obligación de reincorporar al trabajador, a menos que el empleador convalidara el despido, manteniéndose la obligación de remunerar en todo caso, sin límite de tiempo. Sin embargo, la Jurisprudencia en la actualidad la entiende como un caso de nulidad sui generis y ha señalado que posee las siguientes características:

1).- Es una sanción pecuniaria que difiere del despido nulo, consagrado con respecto de los trabajadores aforados.

2).- Esta nulidad produce la suspensión relativa del contrato de trabajo, dejando vigente la obligación de remunerar al trabajador, hasta que el empleador pague las cotizaciones previsionales adeudadas, más sus recargos a título de reajuste, intereses y eventualmente multas.

3).- El término de contrato de trabajo se convalida con el pago de estas cotizaciones previsionales.

4).- En un principio la Corte Suprema, determinó que por razones de interpretación armónica del artículo 162 en relación con el artículo 480 del Código del Trabajo, y de equidad natural, la obligación de remunerar no podía

extenderse más allá del plazo de prescripción de la acción, estableciendo, por consiguiente el límite de 6 meses.

Luego, la ley 20.194, publicada el 7 de Julio de 2007, interpretando el artículo 162, establece los siguientes puntos:

- Que la obligación de remunerar se extenderá hasta el efectivo pago y acreditación de las cotizaciones adeudadas, no estableciendo límite de tiempo.
- Que manteniéndose pendiente la obligación señalada precedentemente sin que se produzca la convalidación del despido, la sola interposición de la demanda provocará el efecto de interrumpir el plazo de caducidad o prescripción derivada de este artículo (por lo tanto, no requiere notificación del demandado).

Como es posible observar, si bien esta ley no vino a solucionar un problema de cobertura propiamente tal, no es menos cierto que, al imposibilitar el despido de trabajadores que no tengan sus cuentas previsionales saldadas y obligar al empleador a cumplir con dicho deber, todo se traduce en una mayor cobertura previsional.

4) Ley 20.255, una nueva reforma.

Luego de referirnos someramente a la evolución histórica experimentada por nuestro país, hemos llegado – y como era obvio – hasta lo que ocurre actualmente. En este momento estamos siendo testigos de una nueva reforma previsional, la cual ha centrado sus esfuerzos en un sólido pilar solidario.

Como resultado de la gran cantidad de modificaciones introducidas al sistema establecido por el Decreto Ley 3.500, llegó el momento de efectuar cambios radicales que necesitaban imperiosamente de una nueva institucionalidad.

Es efectivamente lo que nos convoca en este estudio y que analizaremos en los capítulos que vienen a continuación.

CAPÍTULO II: PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1) Evolución de los principios de la Seguridad Social

La construcción de los principios de la seguridad social es un trabajo que se ha ido desarrollando paulatinamente durante más de un siglo, desde el inicio del seguro social en Alemania con la trilogía legal de Von Bismark que introdujo la protección de los trabajadores por riesgos sociales derivados de la vejez, enfermedad e invalidez y que sirve de fundamento de la seguridad social moderna. Sin embargo, el concepto moderno de seguridad social fue desarrollado por Sir William Beveridge y data de 1942, cuando emite un informe llamado “El seguro social y sus servicios conexos” que integraba tanto los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios.

Posteriormente, en 1944, la O. I. T. en la Declaración de Filadelfia le otorga a la seguridad social el carácter de instrumento internacional y en 1948 en la Declaración Internacional de Derechos Humanos, se estableció que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social.

La O. I. T., además, a través de los denominados “convenios” y “recomendaciones”, que ha dictado desde el término de la Segunda Guerra Mundial, durante la época del 60´ a los 80´ y el más reciente del año 2000, ha ido construyendo los contenidos de los principios básicos convencionales en materia de seguridad social.

2) Principios de la seguridad social

2.1) Universalidad de la cobertura:

En el informe de Beveridge “El seguro social y sus servicios conexos”, de 1942 se introdujo este principio como comprensividad en la cobertura de las personas y lo consideró como un instrumento de abolición de la pobreza. Posteriormente, en 1944 la O. I. T., en la Declaración de Filadelfia, proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, por ello, el seguro social debería proteger a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo.

La O. I. T. a través de convenios como el 102 de 1952 y 128-130 de 1967, fue ampliando este principio y se fijaron coberturas mínimas de las personas según cada contingencia, incluyendo prestaciones monetarias (pensiones).

Posteriormente, en el año 2000 la O. I. T. declaró que la extensión de la cobertura debe ser el principal reto a enfrentar por los países en relación a la seguridad social y es por ello, que en el año 2001 en su conferencia anual, la OIT acordó renovar la campaña para mejorar y extender la cobertura a quienes la necesiten, si bien cada país debe determinar una estrategia nacional que logre la seguridad social para todos. *“La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social”; “hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes, por ejemplo, empleados de microempresas, trabajadores por cuenta propia o independientes, trabajadores a domicilio o temporales, participantes en el sector informal—muchos de ellos mujeres. Para ello hay que tener en cuenta las diversas necesidades y capacidades contributivas de los grupos. Cuando no se pueda cubrir de manera*

inmediata y obligatoria a estos grupos, habría que introducir seguros voluntarios, microseguros u otras medidas como la asistencia social. (2)

En la reforma previsional chilena este principio se ha traducido como Derecho a la Protección Social: seguridad y certeza, y que tiene como objetivo que a través del nuevo sistema de pensiones se asegure que *“todos los chilenos y chilenas nacerán con previsión”*³ lo que entrega certeza y una seguridad mínima a todas las personas, para que vivan tranquilas y sin miedo a ser pobres durante su vejez.

2.2) Solidaridad:

Es la garantía de protección a los menos favorecidos en base a la participación de todos los contribuyentes al sistema.

Este principio del mismo modo que el principio de universalidad de la cobertura, se consolida a través del informe de Beveridge, donde se postula que la totalidad de la población debe estar afiliada al sistema de solidaridad social de su país e igualmente, todos deben contribuir a su financiamiento para de esta manera asegurar su sostenimiento financiero. Además propone la solidaridad entre las generaciones, es decir, que los trabajadores activos deban cotizar para el financiamiento de las prestaciones de los pasivos, con lo cual se lograría un efecto redistributivo progresivo. En los sistemas de capitalización individual son las propias personas las que asumen el riesgo; en tanto que en los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. No obstante, los regímenes complementarios de pensiones pueden ser un valioso suplemento.

² MEZA Lago, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad Social. serie 144. Chile. Secretaría ejecutiva estudios especiales, Naciones Unidas, CEPAL. P 11

³ GODOY F., Roberto. Manual informativo de la reforma previsional, síntesis de conceptos fundamentales. 2º Edición. Chile, Ministerio del Trabajo y seguridad social, Abril 2008, p 8.

“El plan de seguridad social es primera y principalmente un método para redistribuir los ingresos, de manera de anteponer las primeras y más urgentes necesidades y de hacer el mejor uso posible de cualesquiera recursos a que se pueda echar mano”⁴

En Chile el principio de la solidaridad es el motor principal de la reforma previsional y se representa a través de la introducción del pilar solidario que se analizará en profundidad en los capítulos siguientes.

2.3) Integralidad:

Es la garantía de cobertura de todos los riesgos o contingencias sociales, es decir, de las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema.

El modelo propuesto por Beveridge era comprensivo ya que incluía tres importantes elementos : los seguros sociales, que incluía pensiones, salud, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, promoción de empleo y asignaciones; la asistencia social, para aquellos no cubiertos por el seguro social que estuviesen en estado de necesidad y que pagaba prestaciones inferiores a las del seguro social; y los seguros sociales voluntarios adicionales para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro. Por otra parte las prestaciones eran de subsistencia, independientes del ingreso.

La O. I. T. en el convenio 102 de 1952, llegó a determinar que la seguridad social comprende nueve ramas o programas y estableció normas mínimas de contenido y nivel en las siguientes prestaciones: atención a la salud,

⁴ BEVERIDGE, Sir William. 1946. El Seguro Social y sus Servicios Conexos. México: Editorial Jus. 1942. pp 210,214

monetarias por enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y sobrevivencia; accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; desempleo y enfermedades profesionales; desempleo y prestaciones familiares.

Asimismo, la O. I. T., con el fin de uniformar criterios respecto a las prestaciones previsionales en los distintos países, teniendo en cuenta lo heterogéneo de los ingresos de referencia en cada uno de ellos, estableció como parámetro una tasa de reemplazo mínima para un asalariado medio con 30 años de cotizaciones, la tasa fue fijada en un 40% y posteriormente elevada a 45% en 1967.

Desde 1944, la O. I. T. también ha apoyado el ajuste de las prestaciones de acuerdo al costo de la vida (todo esto se relaciona con los programas de seguro social, el cual tiene dimensiones distintas al de la asistencia social).

La conferencia de 2001 de esta entidad no añadió aspectos concretos en este campo, solo declaró que los sistemas de pensiones deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuadas.

2.4) Unidad:

Es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar un objetivo específico.

El plan Beveridge denominó a este principio como unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión y en relación a él estipuló la unificación administrativa con el objeto de propiciar la eficiencia y reducir los costos.

En el modelo propuesto por Beveridge, el sistema público tendría costos inferiores que el sistema voluntario privado, debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento del personal técnico y especializado en la seguridad social. Según este modelo debería existir un fondo de seguro social que recaudaría todas las cotizaciones, y tramitaría y pagaría todas las prestaciones, de manera que los diferentes programas serían administrados y supervisados por el Ministerio de seguridad social, a fin de que hubiese una política única y coordinada. La unidad no necesariamente implicaría descentralización. Así el sistema sería descentralizado a través de agencias locales cercanas a los asegurados y que conociesen sus necesidades.

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que eliminaría la diversidad de programas con diversas administraciones, unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos, establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación.

Esta tendencia a la unificación en la práctica se vio obstaculizada por el desarrollo histórico paulatino de programas que cubrían a distintos grupos de asegurados, algunos de los cuales se resistieron a la integración. Por otra parte hoy día con el desarrollo de la tecnología no son necesarios los registros únicos.

En la reforma previsional chilena, este principio de unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión se traduce en el denominado principio de rol público del Estado, en virtud de la cual en Chile se crea una nueva institucionalidad que redefine el rol público del Estado en el Sistema de Pensiones. Con la incorporación del sistema de pensiones solidarias y la administración de sus beneficios se hace necesario contar con un nuevo marco institucional que exprese con transparencia el rol público del Estado, asegurando

una gestión eficiente de los nuevos beneficios a fin de mejorar las deficiencias del anterior modelo institucional.

En cuanto a la definición de las funciones Estatales en relación al sistema, éstas se dividen entre el diseño de política y conducción del sistema previsional, que corresponde al denominado nivel político representado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y; el rol normativo y regulatorio, que se unifica en una nueva institución pública: la Superintendencia de Pensiones, entidad que, con la dictación de la Ley 20.255 pasa a ser responsable de la regulación y fiscalización del régimen contributivo general y del nuevo régimen de pensiones solidarias. Por último, en el rol de administración y entrega de beneficios, junto con los operadores privados del sistema (las Administradoras de Fondos de Pensiones) se crea una institución pública denominada Instituto de Previsión Social, que administrará los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias y también gestionará, hasta su extinción, los regímenes previsionales de las antiguas cajas.

Así también, la nueva institucionalidad refuerza las funciones de información y transparencia del sistema e incorpora la participación de los usuarios. Se crea una red territorial de Centros de Atención Previsional Integral que tendrán por misión prestar servicios integrados de información y orientación previsional a todos los usuarios del sistema. Se crea, asimismo, una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones en la que estarán representados todos los actores, cuya misión es evaluar y monitorear el desarrollo del sistema y la implantación de la Reforma. Este último, es uno de los aportes más significativos, pues el origen autoritario del antiguo sistema no había considerado la participación ciudadana. Finalmente, se consideró la creación de un Fondo para la Educación Previsional destinado a financiar proyectos e iniciativas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.

2.5) Autofinanciamiento:

Es el funcionamiento del sistema en equilibrio financiero y sostenible en el tiempo.

El plan de Beveridge denominó a este principio como “Sostenibilidad Financiera” y al respecto señaló que su preocupación era que el plan de seguridad social fuese financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país. Por ello planteó que no tenía que implantarse de una sola vez, sino que sugirió hacerlo en dos etapas; pero como parte de un plan general e indicando las prioridades en su implementación e ir avanzando cuando existieran los recursos.

La O. I. T. en el convenio 102, estipuló que el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero. El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones, impuestos o ambos. Los métodos de financiamiento deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas.

Los métodos de financiamiento y mantenimiento del equilibrio de la seguridad social en los regímenes a largo plazo como las pensiones son tres :

- 1) capitalización plena, de capitalización definida o constante, individual, utilizada en los sistemas actuales de cuentas individuales,
- 2) capitalización parcial colectiva, realizando ajustes actuariales en periodos largos, aumentando la prima en algunos períodos y,

3) reparto, en que los ingresos y gastos deben ser balanceados anualmente o en períodos muy cortos, los que son característicos de los sistemas maduros de la seguridad social.

En la Conferencia de 2001 de la O. I. T. se recomendó ampliar las fuentes de financiamiento de la seguridad social a través de la financiación tripartita.

Los cambios económicos y sociales de las últimas décadas, como la globalización, neoliberalismo económico, el envejecimiento de la población y otros factores, han impulsado reformas estructurales a la seguridad social, modificando algunos de sus principios convencionales e introduciendo otros nuevos. El Banco Mundial en su informe “Envejecimiento sin crisis” (1994), sentó los principios básicos de las reformas estructurales y los nuevos sistemas. Al respecto se introdujeron dos nuevos principios: promoción del ahorro nacional e inmunidad a la injerencia estatal y política

2.6) Promoción del ahorro nacional.

Este principio sostiene que el nuevo sistema privado generará la acumulación del capital, aumentará el ahorro nacional, desarrollará el mercado de valores y diversificará la cartera de inversión.

Es interesante señalar que en algunos países que han realizado reformas estructurales este principio se ha convertido en el objetivo principal de la reforma.

2.7) Inmunidad a la injerencia estatal y política.

Este nuevo principio sostiene que el sistema privado de pensiones posee la capacidad de ser inmune a las interferencias estatales y la manipulación política, debido a la propiedad de la cuenta individual y la naturaleza privada de la gestión del sistema.

2.8) Igualdad, equidad o uniformidad en el trato

Respecto a este principio Beveridge recomendó tasas de cotizaciones y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque podrían ser ajustadas de acuerdo a las características de los grupos.

Posteriormente, la declaración universal de Derechos Humanos, prohibió cualquier tipo de discriminación basada en raza, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso u otras causas.

Por su parte, la O. I. T. considera que la igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social.

A pesar de las recomendaciones del informe Beveridge, pocos países implantaron sistemas igualitarios, por el contrario, establecieron cierta relación entre monto de la cotización y monto de la prestación. Al comienzo se excluyó a los grupos de altos ingresos (pues estaban autoprotegidos o podían comprar su protección), pero a medida que estos grupos fueron incorporándose se fue reforzando la relación cotización / prestación y, como contrapartida, muchos países fijaron un tope de cotización y un máximo al monto de la prestación.

De acuerdo a esta declaración, las condiciones legales de acceso deberían ser iguales para todos los asegurados, evitando cualquier discriminación, pero los sectores de trabajadores que ya tenían planes de pensiones ocupacionales o de empresa superiores al sistema general, se opusieron a incorporarse al sistema, por tanto, en la mayoría de los casos fue imposible implantar plenamente el principio de igualdad.

Esta proyectada igualdad tampoco llegó a ser posible en los sistemas de pensiones basados en la capitalización, pues a pesar de que existe igualdad de cotización (proporción fija del 10% del ingreso), las personas con mayores recursos tienen también posibilidades de realizar cotizaciones adicionales y obtener mejores pensiones. Por tanto estos sistemas reproducen las desigualdades existentes en la sociedad.

Por último existe discriminación de género ya que la mujer, en un mismo trabajo percibe menor remuneración que el hombre, además de menos cotizaciones en razón del rol histórico-cultural que aún perdura para el género femenino. Hasta fines del siglo XX la igualdad de género no había sido resguardada por ningún convenio de seguridad social.

En resolución del año 2001 la O. I. T. declaró que las prestaciones no deben ser discriminatorias y puso énfasis en el tema de género señalando que cada sociedad debiera tener presente la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres de manera de frenar posibles discriminaciones negativas del sistema.

En Chile, la actual Reforma Previsional reconoce a todas las personas como individuos valiosos que, aunque no hayan cotizado en el sistema previsional, sin embargo, han aportado a Chile, otorgándoles el derecho a tener una pensión digna durante su vejez.

También constituye un avance sustantivo en la equidad de género, en la promoción del empleo digno, en incentivar el ahorro y la empleabilidad de los jóvenes y permite una mayor competencia entre las AFP, lo que implica un mejoramiento en las condiciones de sus afiliados.

Se reconoce en esta Reforma el derecho a que se otorguen los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente.

CAPÍTULO III: EL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD Y SUS DIVERSAS APLICACIONES.

En el mundo del derecho, la noción de “solidaridad” se relaciona inmediatamente a la idea de responsabilidad. La razón es similar a la de otras muchas instituciones jurídicas, ya que la responsabilidad solidaria encuentra su origen en el Derecho Romano. De este modo, se denominaba “responsabilidad in solidum” a aquella que emanaba de una obligación contraída por varias personas en forma conjunta.

En la actualidad, el sentido de esta institución jurídica permanece prácticamente inalterable y su apogeo lo encontramos en nuestro Código Civil, específicamente en los artículos 2314 y siguientes que se refieren a la responsabilidad que emana de los ilícitos y el establecimiento de las distintas presunciones legales que allí se plasman.

Fuera del plano estrictamente legal, a partir de la segunda mitad del siglo XX, este término comienza a acuñarse más frecuentemente en textos de reivindicación social. Ello tiene relevancia en cuanto los estudiantes “solidarizan” con las huelgas de los obreros, manifestaciones repudiando despidos masivos, etc.

Es entonces, y luego de que se producen los acontecimientos ya mencionados, que el concepto de “solidaridad” llega a considerarse como uno de los pilares fundamentales en los que debe cimentarse toda sociedad, complementado, dicho sea de paso, con la subsidiariedad. De esta manera, en virtud de la solidaridad se pide a cada individuo que se haga responsable no sólo de sus propios actos sino del bien común, aceptando las cargas que ello trae aparejadas, poniendo al individuo al servicio del bien general. Luego, y en virtud de la subsidiariedad, se exige a la sociedad en su conjunto, a través del Estado,

servir a la persona, de manera que establezca las mejores condiciones posibles para su desarrollo y desenvolvimiento, incluyendo ciertos incentivos cuando resultan imprescindibles, así como asumir funciones determinadas cuando no exista interés privado.

Por lo tanto, es posible decir que la solidaridad que se establece, por ejemplo, en el campo laboral se rompe cuando un sector de trabajadores genera conflictos para obtener una remuneración desproporcionada en comparación con otro grupo de trabajadores que no se encuentran en condiciones de ejercer una presión tan eficaz, o cuando se le exige a un trabajador una dedicación y fidelidad que no es correspondida por la empresa. En fin, de lo que se trata es de contribuir a una relación armónica entre los intereses individuales y colectivos, de manera que todos los sujetos de derecho involucrados puedan desarrollarse adecuadamente, además de ejercer un cuidado especial respecto de las personas más desamparadas, jurídicamente hablando.

Con relación al plano social, la solidaridad cumple un rol particularmente importante, sin embargo, nos daremos cuenta de que el sacrificio que debe realizar un individuo concreto pone grandes trabas al desarrollo de este principio. Sin ir más lejos, podría decirse que el pago de impuestos es la forma más conocida de la materialización de este principio y, al mismo tiempo, sería majadero profundizar en el amplio rechazo que tienen estos gravámenes a la hora de ser cancelados.

En otro plano, todos queremos circular por calles pavimentadas adecuadamente o por modernas carreteras, sin embargo, nadie recibe de buena gana la noticia de que una autopista será construida cerca de su hogar. Desde otro punto de vista, las diversas encuestas realizadas a la población avalan un mayor rigor en la aplicación de la ley contra la delincuencia, pero ante el anuncio de la construcción de un recinto penitenciario se producen las más diversas y álgidas manifestaciones en contra del proyecto en cuestión. Lo más grave de todo

esto es que las diferentes razones que se esgrimen en contra de estas y otras acciones se reducen a un simple “no quiero”, quedando totalmente desplazado el interés público para dar paso a un exacerbado individualismo que tiene lugar casi sin contrapeso alguno.

Como conclusión podemos señalar que, por un lado, se observa un creciente deterioro de la solidaridad en nuestra sociedad dando paso a un peligroso aumento de las posiciones individualistas. De este modo, la ausencia de solidaridad permite en algunos casos, gracias a la subsidiariedad, mantener condiciones económicas dignas, sin embargo, trae consigo un gran costo de orden emocional.

Por otro lado, el principio de la solidaridad debe aplicarse, en primer lugar, a nivel individual. Una vez que esto se logre, podremos emprender el camino hacia una sociedad más justa y plena.

Por todo lo anterior, la Reforma Previsional impulsada por el actual gobierno pone énfasis en el pilar solidario.

Debido a esto, a continuación procederemos a analizar el rol que cumple la solidaridad como principio durante las diversas etapas de la previsión social.

1) Principio de la solidaridad en el sistema previsional chileno antes de 1980.

Como ya se explicó en el primer capítulo de este trabajo, la seguridad social tuvo un inicio desformalizado que se apoyó, principalmente, en la idea de propiciar una ayuda mutua entre todos aquellos que tenían algún tipo de

lazo, ya sea familiar, de amistad, etc. Esto fue evolucionando hasta que se dictaron las primeras leyes laborales en 1924, culminando dicho proceso en la institucionalización de lo que hoy conocemos como sistemas de pensiones.

Hasta antes del Decreto Ley 3.500, imperaba en Chile un sistema denominado “de reparto”, que consistía en que los fondos depositados por quienes actualmente se encontraban trabajando servían para ir en ayuda de quienes no tenían trabajo, transformándose en una especie de ayuda intergeneracional.

En este sentido, suele argumentarse que el sistema de pensiones basado en el reparto es más justo y solidario que el de capitalización individual. Analicemos este postulado. Básicamente lo que ocurre en el sistema de reparto es que los fondos que aportan los trabajadores financian las pensiones de los actuales jubilados, con la esperanza de que las personas que trabajen en el futuro aporten para financiar las pensiones de ellos cuando jubilen. Por esto, sea dicho de paso, se habla de solidaridad intergeneracional.

En otras palabras, esto se traduce en que una de las principales características de este tipo de sistema es que sus beneficios son definidos y con el tiempo, logra su madurez al llegar la población a la vejez. Una vez alcanzado este punto, generalmente se requiere de continuos aumentos en la tasa de contribución o de disminución de los beneficios, dado que no hay acumulación de reservas, hasta llegar al grado de que estas manipulaciones son tan insostenibles que se traducen en grandes déficits que terminan siendo absorbidos por el Estado.

Como ya se señaló, en este sistema se observa claramente una solidaridad intergeneracional, pero además intrageneracional, en virtud de las transferencias económicas que pasan desde los afiliados de más altos ingresos hacia los de más bajos ingresos, y entre generaciones.

Sin embargo, quienes critican este sistema han señalado que la redistribución de ingresos ocurre en la vía contraria, es decir, de las personas de más bajos recursos hacia la población más acomodada. Esto se provocaría porque en el sistema subsistirían una gran variedad de perversos incentivos que hacen que ciertas personas o grupos de personas organizados con influencia política se aprovechen de ellos.

Por tanto que sea un sistema solidario parece algo evidente, pues el dinero depositado por una persona ayuda a otro que no está en condiciones de trabajar. Sin embargo, no por eso va a ser un sistema justo, si entendemos la justicia como el hecho de dar a cada uno lo suyo. De esta manera, no estaría recibiendo “cada uno lo suyo” pues, literalmente, cada uno está recibiendo los aportes realizados por otro individuo. Además, cabe agregar que este no es un sistema estable, porque las circunstancias pueden variar y, si bien la base juvenil podría ensancharse, sin embargo en algún momento esos mismos trabajadores serán pensionados, lo cual nos hace preguntarnos qué pasaría si la población pensionada llegara a superar a la población activa, laboralmente hablando.

Sin perjuicio de lo anterior, queda de manifiesto que el sistema de reparto no es justo por los siguientes dos motivos. En el plano individual, las rentas que se generan en un sistema de capitalización, sin intervención estatal que limite la libre competencia y sin un organismo como el Banco Central que ocasione cambios en el plano económico, son mayores a las del reparto. Incluso en un sistema ideal de reparto en donde las generaciones actuales contribuyeran en una cantidad exacta a lo que van a recibir como pensión, hay un factor que se omite: el interés. Es decir, el imponente nunca llega a percibir el interés que produce su aporte, lo cual carece de todo sentido pues al definirlo la ley como “toda suma que recibe o tiene derecho a recibir el acreedor por sobre el capital reajustado”⁵, resultaría de toda justicia que quien se privó de hacer uso de cierta

⁵ LEY 18.010, publicada en el Diario Oficial con fecha 27 de Junio de 1981.

cantidad de dinero por realizar aportes previsionales pudiese hacerse dueño de los frutos civiles que ese dinero genera.

Esto es, precisamente, lo que detona el otro problema. En efecto, mientras el fondo a repartir se distribuye entre generaciones, en el sistema de capitalización se aprovecha para generar nuevas rentas, vale decir, para contribuir a la acumulación de capital y, por lo tanto, enriquecer a toda la sociedad.

Para graficar esto podemos decir que en el reparto se quita dinero a unas personas – trabajadores jóvenes – y se le da a otras – pensionados. Como resultado, lo que se obtiene no es otra cosa que una descapitalización neta de la sociedad.

Ahora que hemos podido determinar en que falencias se incurre al adoptar un sistema de reparto, conviene tener presente por qué se podría llegar a instaurar este sistema. La respuesta tiene que ver, en efecto, con el título del presente capítulo, es decir, el principio de la solidaridad.

De esta forma, el sistema de reparto apunta a resolver ciertas dificultades que un sistema de capitalización no satisface. En este sentido, vale la pena preguntarse ¿ qué ocurre con quienes no han podido imponer, ya sea porque nunca han trabajado – como es el caso de las dueñas de casa – o porque no han podido trabajar durante el período de tiempo mínimo exigido por la ley para aspirar a una pensión digna? En ambos casos resulta evidente que sería absolutamente egoísta y desproporcionado dejar en un total y completo desamparo a dichos individuos, por lo que es imprescindible idear alguna fórmula que consiga soslayar esta problemática, dando lugar a la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado.

Por otro lado, también vale la pena preguntarse ¿qué ocurre en un sistema de capitalización si una persona no vive lo suficiente como para agotar sus ahorros? A esta interrogante se refiere la denominada “selección adversa”.

En virtud de ello, en concepción de Beveridge, todas las personas deben estar afiliadas al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento con el objeto de garantizar su funcionamiento.

Además, es necesario que exista solidaridad entre las distintas generaciones, y este sistema se sustenta en la idea de que, como ya se ha dicho majaderamente, los trabajadores activos ayuden a financiar las necesidades de los pasivos, todo lo cual tiene un efecto redistribuidor progresivo de los ingresos.

Según este autor, para elevar el nivel de vida y eliminar la pobreza no es suficiente el aumento de la producción, sino que es imprescindible una adecuada redistribución del producto.

Por otro lado, en los sistemas de capitalización individual son las propias personas las que asumen los riesgos, en cambio en los sistemas de pensiones de reparto, el riesgo es asumido en forma colectiva.

2) Principio de la solidaridad en el Decreto Ley 3.500.

El sistema de pensiones de capitalización individual instalado con la Reforma de 1980 sustituyó completamente al esquema previsional imperante en Chile hasta entonces, disminuyendo notablemente las facultades del Estado que pasó a conservar tan sólo su rol como regulador y fiscalizador del sistema, junto con la responsabilidad como garante de pensiones mínimas (PASIS).

Con respecto al cambio de sistema, hay quienes sostienen que realmente fue antojadizo el hecho de reemplazar el régimen previsional basado en el reparto, principalmente debido a que, en la teoría, resulta un método atractivo y aparentemente ventajoso. En efecto, en su origen los recursos son abundantes, puesto que todos aportan pero nadie se jubila.

Sin embargo, al pasar el tiempo llega un momento en el cual se logra un equilibrio entre los aportes y las necesidades que involucra el sector de los jubilados, equilibrio que no es perpetuo y es aquí donde comienzan a aflorar las diversas críticas que se le hacen al sistema de reparto.

En este sentido, el sector más asiduo al régimen de reparto sostiene que las razones del fracaso son estrictamente demográficas. Por un lado, se trataría de la caída de la tasa de natalidad y, por otro lado, del aumento de las expectativas de vida de la población.

En efecto, el sistema resulta obligado a financiar las pensiones de un número cada vez mayor de población pasiva (jubilados) teniendo a su disposición las imposiciones de una cantidad de trabajadores activos que no aumentan en la misma proporción.

En este escenario, corresponde analizar la función que tendría el principio de la solidaridad y, específicamente, apuntando a la reforma previsional de 1980. En este sentido, los diversos sistemas de pensiones cumplen, a lo menos, dos funciones distintas en los aspectos político y social. Por un lado, organizan la distribución de los recursos soslayando en la mayor medida posible la indigencia y la pobreza, cumpliendo un papel protagónico los seguros sociales. En nuestro país, y hasta antes de la Reforma en curso, este rol se canalizaba a través del sistema de pensiones asistenciales (PASIS).

Por otro lado, el sistema de capitalización cumplía su rol de ahorro y seguro para la vejez optimizando el consumo de los afiliados a lo largo de su vida. De esta manera, el sistema ejecuta dicha función a través del sistema de pensiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (A. F. P.). Este sistema contiene un seguro de pensión mínima garantizada por el Estado (GEPM) sólo para aquellos afiliados que logren acreditar una mínima densidad de cotización que son veinte años de cotizaciones. De esta forma, el Estado asegura a todos los afiliados que cumplan adecuadamente con este requisito, una base de ingreso mínimo para la vejez, constituyendo otra garantía pública vinculada a la protección social.

Así las cosas, la cobertura de la población que tenía derecho a pensionarse presentó principalmente dos tendencias en los primeros diez años del sistema. La primera tendencia es la disminución de la cobertura de tipo contributiva, y la segunda, es un aumento de la cobertura del sistema no contributivo. En este mismo sentido, se calcula que la cantidad de pensionados que accedieron a los beneficios del sistema PASIS, se duplicó entre los años 1992 y 2003.

Lo anterior sumado a que a la luz de los demás antecedentes todo indicaba que las densidades de cobertura del sistema GEPM u otro análogo apuntaban a un franco incremento y que, en virtud de la mayoría de los estudios sobre la materia auguraban que más del 50% de los futuros pensionados obtendrían una pensión igual o inferior a la pensión mínima, gatillaron la urgente necesidad de reformar nuevamente el régimen previsional.

Esto tiene, evidentemente, una relación fundamental con el pilar solidario puesto que aunque inicialmente el sistema implementado por el Decreto Ley 3500 fue precursor y acertado para la época, se instauró el pilar solidario en el sentido de que primó la observación de que una porción importante de individuos no cumplirían con los requisitos necesarios para acceder a ninguno de los

beneficios otorgados por el Estado, en otras palabras, no alcanzarán a acumular veinte años de cotizaciones para optar a una pensión asistencial (PASIS).

En este sentido, podemos observar cierta dicotomía con respecto al principio de la solidaridad. De esta manera, es posible observar que el sistema es solidario al asegurar pensiones mínimas para los integrantes más desvalidos de la población y, al mismo tiempo, podríamos decir que la solidaridad se ve entrabada por la gran cantidad de obstáculos con que se encuentra un trabajador promedio para aspirar a recibir una pensión digna al jubilar, obstáculos que se refieren, básicamente, a la cantidad de años que debe acreditar cada persona para tener derecho a pensionarse.

Además, es importante tener en cuenta la complejidad del sistema en el sentido de que un trabajador promedio, por lo general, no logra entender a cabalidad la forma en que le conviene administrar sus fondos. En efecto, la mayoría no manejan conceptos como la rentabilidad, renta vitalicia, etc.; así como tampoco saben discriminar que tipo de orientación económica darle a sus ahorros, relacionando principalmente el riesgo con la rentabilidad. Obviamente, entonces, se genera una amplia desigualdad entre los miembros de la población que tienen un conocimiento acabado de los conceptos económicos y el destino que quieren dar a sus ahorros, y quienes carecen de ellos.

De esta manera, todo indicaba que el sistema previsional chileno evolucionaría hacia un sistema mixto desde el punto de vista financiero, pero con instituciones que apuntaran a operar principalmente en un sistema de capitalización individual, en el que la baja cobertura ha dado paso a un sistema no contributivo cada vez más acentuado, aún cuando en su concepción inicial se dirigía a cubrir las necesidades del sector más pobre de la población.

CAPÍTULO IV: EL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD APLICADO A LA REFORMA PREVISIONAL

1) Principios que rigen el nuevo sistema ⁶

Como parte del Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, se menciona la oportunidad que constituye la Reforma Previsional para generar un nuevo contrato social entre la ciudadanía y la seguridad social, es decir, la Reforma previsional establece una instancia única para renovar el marco legal, de derechos, obligaciones y garantías institucionales, que digan relación con la manera de hacer frente al conjunto de necesidades que las personas se ven enfrentadas ante los riesgos de vejez e invalidez.

Este nuevo contrato en la seguridad social, además de reconstruir las herramientas legales, es necesario, que la reforma previsional genere en la población una mayor conciencia y responsabilidad “sobre los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros de las personas durante su vida activa, reconocer el aporte que se hace a través del trabajo remunerado y no remunerado, y elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten los ahorros y administran los beneficios”⁷

Si bien los cambios para el logro de estas metas son profundos, el mismo consejo señala que ello no significa que la reforma deba ser total, sino un complemento eficiente que a través de un conjunto de reformas en aspectos relativos tanto al funcionamiento y organización del sistema previsional, logren un mejoramiento del aspecto legal e institucional y que cumpla con los desafíos de

⁶ Godoy F., Roberto. (editor). Manual de la reforma previsional. Síntesis de los conceptos fundamentales. 2ª edición, abril de 2008. Ministerio el Trabajo y previsión social

⁷ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, “Resumen ejecutivo: El derecho a una vida digna en la vejez”, Santiago, julio 2006

universalizar el derecho a la protección de la seguridad social y lograr de que las personas se integren al sistema como manera de enfrentar la vejez de forma digna, minimizando los riesgos de pobreza durante la vejez.

Para estos cambios, el informe del Consejo Asesor Presidencial señala que es necesario, tanto “un mayor compromiso contributivo de las personas a lo largo de su período activo en relación a su capacidad económica, de los administradores del sistema, de los empleadores y del estado como garante de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema”⁸, como “ordenar sus diversos componentes de acuerdo a un conjunto coherente de criterios”.⁹

El manual informativo de la reforma previsional y el informe del Consejo Asesor Presidencial enumeran una serie de principios y criterios ordenadores sobre los cuales se elaboró la Reforma.

1.1. Derecho a la Protección Social:

Este principio tiene por objeto, en primer lugar, asegurar que todos los chilenos y chilenas nazcan con previsión. En segundo lugar, se refiere a que el sistema previsional proteja de las contingencias asociadas a la vejez, a la invalidez y a la sobrevivencia, a todas las personas trabajadoras del país, “independientemente de su actividad, dependencia, modalidad de trabajo y sistema remuneratorio.”¹⁰.y, en tercer lugar, el principio dice relación con que la

⁸, ⁹ y ¹⁰ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, “Resumen ejecutivo: El derecho a una vida digna en la vejez”, Santiago, julio 2006

reforma debe asegurar a las personas trabajadoras una situación económica digna en la vejez, para de esta manera proteger su autonomía personal.

Estos derechos a que se refiere este principio y que brinda el sistema a las personas, genera por su parte, obligaciones que tienen por objeto garantizar el compromiso de sus beneficiarios con los principios de este nuevo sistema.

1.2. Legitimidad y participación ciudadana:

Este principio se vincula con el proceso de creación de la Reforma Previsional, pues la propuesta de reforma se funda en los informes entregados al gobierno por una comisión de expertos, denominada Comisión Marcel, que a su vez se preocupó de recoger todas las inquietudes ciudadanas y de corrientes de pensamiento, lo que contribuyó a que el ejecutivo lograra apoyo de los partidos políticos y así el respaldo político y técnico para que el proyecto fuera aprobado en el parlamento.

1.3. Solidaridad: creación del Pilar Solidario

Este es el principio fundamental de la reforma previsional y constituye uno de sus pilares esenciales y, consiste en la contribución estatal al financiamiento de las pensiones. Es decir, el nuevo sistema debe garantizar la protección de todas las trabajadoras y trabajadores de los riesgos derivados de su condición socioeconómica y de las dificultades de ingreso al mercado del trabajo, por lo que el sistema debe proveer de todos los mecanismos esenciales para prevenir la pobreza en la vejez e invalidez, con cargo a los recursos derivados de la sociedad en su conjunto.

1.4. Igualdad y equidad:

Este principio se relaciona con el “derecho a la protección social” y, se ocupa de reconocer el aporte que todos los chilenos y chilenas han hecho al país, de manera que independientemente al hecho de no haber cotizado en el sistema previsional, se les reconoce el derecho a tener una pensión durante su vejez, pero además, ofrece mayores beneficios a los trabajadores y trabajadoras que han realizado un mayor esfuerzo.

Además, este principio apunta a avanzar en lo referido a la equidad de género, al incentivo al empleo a la juventud, al ahorro y otorgar empleos decentes para los chilenos y chilenas. En la medida de que se logren avances en estas áreas una mayor competencia entre las AFP, lo que implica un mejoramiento en las condiciones de sus afiliados. Se reconoce en esta Reforma el derecho a que se otorguen los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente.

1.5. Prioridad en las políticas públicas sociales

Dentro del programa de gobierno de la presidenta Michel Bachelet, en lo que se refiere a las políticas públicas sociales, se comprometió a dar prioridad a la formulación e implementación de la Reforma Previsional, que garantiza a todos los chilenos y chilenas derecho a una pensión mínima social garantizada.

1.6. Responsabilidad previsional y social

La reforma previsional tiene por objeto generar en la sociedad conciencia acerca de la importancia de cotizar, es decir, generar una cultura de responsabilidad previsional. La reforma fomenta la cotización individual y genera incentivos y premios a quienes aportan más de lo exigido por ley.

1.7. Eficiencia, transparencia y competencia

La reforma previsional contempla mecanismos que tienden a poner en conocimiento de todos los trabajadores cuáles son los requisitos para ingresar al sistema, cuáles son sus beneficios, cómo se generan estos beneficios, sus proyecciones, etc. Además, se ocupa de proporcionar nuevas herramientas a fin de disminuir los costos de administración del sistema de pensiones y de generar competencia entre los diversos actores del sistema previsional, ya que de esta manera, se logra disminuir los costos para los trabajadores y consecuentemente aumentar el monto de la pensión final, ya sea para enfrentar los riesgos de la vejez, invalidez o la sobrevivencia.

1.8. Sostenibilidad: responsabilidad fiscal

Este principio, se relaciona con el pilar solidario, ya que éste no sería posible de sostener sin la existencia de una política financiera acorde, que asegure en el tiempo los recursos fiscales necesarios para financiar el nuevo sistema de pensiones.

1. 9. Disminución de la desigualdad y redistribución del ingreso

La reforma contempla diversos mecanismos que contribuyen a una disminución de la desigualdad: crea un Fondo para la Educación Previsional, a fin de hacer promoción y educar a las personas en el nuevo sistema, de manera de crear responsabilidad social sobre la importancia de los aportes a fin de evitar riesgos de una vejez desprotegida; fomenta el ahorro, a través de incentivos a los ahorrantes, a la creación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) y al mejoramiento de las políticas tributarias para el ahorro voluntario individual y colectivo.

1.10. Rol público del Estado

Para la implementación de la reforma fue necesaria la creación de una nueva institucionalidad que renueva el rol público del Estado tanto en su aspecto político y de conducción del sistema, a través del mejoramiento de las funciones del Ministerio del Trabajo y Previsión Social legal, mientras que para el aspecto normativo y regulatorio se crea la Superintendencia de Pensiones, institución que se encargará de la regulación y fiscalización del régimen contributivo general, ya que asumirá a su cargo las AFP y la administradora de fondos de cesantía y, además se encargará a través del Instituto de Previsión Social de la administración de las pensiones solidarias.

2) Historia fidedigna y discusión legislativa acerca del pilar solidario como base de la reforma previsional.

La reforma previsional de la ley 20.255, es impulsada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, con el fin de construir un sistema

previsional moderno y duradero, que fuera capaz de lograr un amplio nivel de consenso tanto a nivel político como en la ciudadanía.

Ello lo señaló la misma presidenta en su intervención en la ceremonia de recepción del informe de la comisión de reforma previsional, con fecha 6 de julio de 2006, cuando se refirió a la trascendencia histórica de la reforma previsional, ya que esta afectará la vida de millones de trabajadores, durante varias décadas y varios gobiernos

Esta Reforma previsional es histórica también por la forma en que fue elaborada, ya que ningún gobierno democrático había llevado a cabo un proyecto de reforma integral al sistema de pensiones. Además, su elaboración fue participativa, constituyéndose la participación ciudadana en un elemento y principio esencial de la reforma, así también lo señaló la presidenta en su discurso, pues la Reforma se elaboró “convocando a una gran diversidad política e intelectual en un Consejo amplio y participativo, que ha recibido las propuestas, como nos decía el presidente de la Comisión, de todo un abanico político, gremial, sindical, empresarial, para darle contenido, para hacer un diagnóstico más amplio, más inclusivo, y también un mayor consenso técnico a las propuestas”¹¹

Para la elaboración de la reforma se convocó con fecha 17 de marzo de 2006 a través del Decreto N° 336, a un grupo de expertos que conformaron el denominado “Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional”, Presidido por Mario Marcel e integrado además por Harald Bayer, David Bravo, Axel Christensen, Regina Clark, Álvaro Clarke, Rosanna Costa, Martín Costabal, Margarita María Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto, Jaime Ruiz Tagle y Andras Uthoff, con el objetivo de elaborar propuestas de ajustes y complementarias al sistema de pensiones que se regía por el DL 3.500, y que tendieran a prevenir y enfrentar las

¹¹ intervención de S.E. la presidenta de la república, Michelle Bachelet, en ceremonia de recepción del informe de la comisión de reforma previsional, Santiago, 6 de julio de 2006

carencias de los trabajadores y trabajadoras de las actuales y futuras generaciones al momento de su retiro, además de analizar la cobertura del sistema, rentabilidad, competencia, rol del Estado y eventuales discriminaciones hacia sectores específicos de la población.

El Consejo Asesor presidencial convocado de acuerdo a las directrices dadas por la Presidenta Michelle Bachelet definió las fases de lo que sería su trabajo y anunció la entrega de avances de un informe final de propuestas para la Reforma al Sistema Previsional chileno.

El Consejo definió que como primera fase de su labor, hacer revisión de los términos de referencia con los principales mandatos y pautas de trabajo que les fueron entregadas al Consejo por la Presidenta. Además, el Consejo en esta fase se propuso como tarea organizar el trabajo, definir cuáles serían los instrumentos y metodología del proceso de consulta y escuchar el diagnóstico del Ejecutivo sobre el sistema previsional vigente a esa fecha regido por el Decreto Ley 3.500, identificando sus fortalezas, debilidades y cuáles eran los desafíos y metas que debía sortear un nuevo sistema.

Se destaca en esta primera etapa de trabajo la decisión del consejo de comenzar su labor a través del desarrollo de un profundo proceso de consulta ciudadana, para lo cual se utilizó tres mecanismos:

:

- a) El desarrollo de un ciclo de audiencias con organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organizaciones internacionales y expertos;
- b) La creación de una página web, con una sección interactiva a través de la cual las personas pudieran hacer llegar sus propias contribuciones, complementaria a las comunicaciones que se pudieran recibir por correspondencia;

c) La realización de estudios de opinión que permitieran captar las percepciones ciudadanas sobre materias relacionadas con el sistema previsional y sus alternativas de reforma.¹²

Al final de la primera fase del trabajo, el Consejo realizó un primer balance del proceso desarrollado, constatando que han realizado el proceso de consulta ciudadana más completo desarrollado en la formulación de políticas públicas en Chile hasta la fecha y que sirvió de base para la elaboración del informe final de propuestas para la Reforma del Sistema Previsional chileno.

La segunda fase de trabajo del consejo consistió en un proceso de deliberaciones internas, en virtud de las cuales se construyó un profundo diagnóstico compartido que contenía los resultados, limitaciones y desafíos del sistema previsional chileno vigente, y la elaboración de propuestas de reforma del mismo.

En esta segunda fase y como resultado de este primer diagnóstico compartido y de las metas definidas en sus principios, se elaboraron 70 propuestas de reforma, que se distribuyeron en 11 áreas de trabajo y que incluyeron:

- Nuevo pilar solidario
- Cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar
- Equidad de género
- Competencia y organización de la industria de AFP
- Competencia y precios
- Inversión de los fondos de pensiones
- Pensiones en el pilar contributivo

¹² Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional “Estado de Avance”, Santiago, 8 de mayo de 2006

- Ampliación del pilar voluntario
- Educación e información
- Institucionalidad
- Disciplina financiera

Además, esta fase contempló la elaboración de las metas finales de la propuesta contenidas en el Informe final del consejo y establecer los mecanismos de transición al nuevo sistema, de manera que la reforma sea puesta en práctica de forma gradual y a fin de anticipar sus beneficios a aquellas generaciones de trabajadores que están próximos al retiro o jubilación, de tal forma que para ellos la reforma no sea solo una promesa futura de beneficios solo a generaciones posteriores.

El proceso de trabajo del Consejo Asesor presidencial para la Reforma Previsional, culmina en la elaboración de un Informe Final de propuestas que fue entregado a la presidenta con fecha 30 de junio de 2006, y que consta de seis capítulos y seis anexos que tratan las siguientes materias:¹³

I. Introducción

1. ¿Por qué la previsión?
- 2 Trabajo del Consejo
3. Contenido del Informe
4. Precisiones conceptuales

II. ¿Por qué preocuparse ahora del sistema previsional?

¹³ Consejo Asesor presidencial para la Reforma Previsional, índice del “Informe Final”, Santiago, Junio 2006

1. El envejecimiento de la población chilena
2. ¿Está en crisis el sistema previsional?
3. El entorno del sistema previsional después de 25 años
4. Exigencias al sistema previsional

III. El estado del sistema previsional

1. Cobertura
2. Densidad de cotizaciones
3. Trabajadores independientes
4. Situaciones anómalas
5. Sistema previsional y mercado del trabajo
6. Administración de los fondos
7. Organización industrial y competencia
8. Rentabilidad de la inversión
9. Beneficios
10. Seguro de invalidez y sobrevivencia
11. Pensión mínima garantizada y pensiones asistenciales
12. Dimensión de género
13. Impacto macroeconómico y sostenibilidad
14. Conocimiento y actitudes de la población hacia el sistema previsional

IV. Fundamentos y objetivos de una reforma previsional

- 1 El riesgo de la inacción
- 2 La relación de la ciudadanía con la previsión social
- 3 Cómo renovar el contrato con la seguridad social
- 4 Criterios orientadores de la propuesta

V. Propuestas de reforma

- 1 Objetivos de la reforma
 - 2 Hacia un sistema de pensiones integrado: nuevo pilar solidario
 - 3 Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar
 - 4 Equidad de género
 - 5 Competencia y organización de la industria de AFP
 - 6 Competencia y precios
 - 7 Régimen de Inversión, Riesgo y Rentabilidad
 - 8 Pensiones en el pilar contributivo
 - 9 Ampliación del pilar voluntario
 - 10 Educación y difusión para los participantes del sistema de pensiones
 - 11 Institucionalidad
 - 12 Disciplina financiera
- Apéndice: Reservas de Minoría

VI. Resultados esperados

- 1 Coherencia interna de las propuestas
- 2 Costos fiscales y financiamiento
- 3 Resultados proyectados

Anexos

- Anexo 1: Densidades de cotizaciones
Anexo 2: Ingreso y egresos de las AFP
Anexo 3: Rentabilidad del sistema de pensiones
Anexo 4: Proyecciones de costo fiscal

Anexo 5: Propuesta de Pilar Solidario. Tasas de reemplazo y costo fiscal esperado para escenarios tipo

Anexo 6: Pensiones de vejez, tasa de reemplazo y costo fiscal esperado de la reforma al Pilar Solidario: Simulaciones para una cohorte representativa.

Posteriormente de la entrega al ejecutivo del informe final del Consejo Asesor presidencial para la Reforma Previsional, con fecha 15 de diciembre de 2006, mediante Mensaje N° 558-354 de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet, se presenta ante la cámara de diputados un proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional vigente.

El proyecto que se presenta ante la Cámara de Diputados contempla:

- I. Fundamentos del Proyecto
- II. Contenidos del proyecto:
 - Sistema de pensiones solidarias
 - Institucionalidad pública para el Sistema de Previsión Social
 - Equidad de género y afiliados jóvenes
 - Obligación de cotizar de los trabajadores independientes
 - beneficios previsionales, ahorro previsional voluntario colectivo, inversiones, seguro de Invalidez y Supervivencia y Competencia.

- otras normas
- normas sobre financiamiento fiscal
- disposiciones transitorias

El proyecto de ley N° 20.255 “Perfecciona el sistema previsional”, ingresa a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 19 de diciembre de 2006 comenzando con el primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados. A continuación en Cuadro 1 se ilustra la cronología de la discusión de la Ley en primer y segundo trámite Constitucional.¹⁴

Sesión/Leg.	Fecha	Subetapa	Etapa
/	19/12/2006	Ingreso de proyecto .	Primer trámite constitucional / C.Diputados
109 / 354	19/12/2006	Cuenta de proyecto . Pasa a Comisión de Trabajo y Seguridad Social y a Comisión de Hacienda	Primer trámite constitucional / C.Diputados
125 / 354	06/03/2007	Cuenta del Mensaje 679-354 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
20 / 355	02/05/2007	Cuenta del Mensaje 151-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
30 / 355	05/06/2007	Cuenta del Mensaje 245-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
41 / 355	20/06/2007	Cuenta del Mensaje 361-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados

¹⁴ Boletín N° 4742, Título “Perfecciona el sistema previsional”, Biblioteca Congreso Nacional on line, tramitación de proyectos <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

/	21/06/2007	Primer informe de comisión de Trabajo y Seguridad Social. Pasa a Comisión de Hacienda	Primer trámite constitucional / C.Diputados
45 / 355	04/07/2007	Cuenta del Mensaje 395-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
46 / 355	05/07/2007	Comisión de Hacienda solicita asentimiento para sesionar simultáneamente con la Sala el martes 10 de julio, de 11,30 a 13,30 horas. AUTORIZADO	Primer trámite constitucional / C.Diputados
60 / 355	07/08/2007	Cuenta del Mensaje 524-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
62 / 355	09/08/2007	Comisión de Hacienda solicita acuerdo para sesionar simultáneamente con la Corporación el día lunes 13 de agosto, de 1530 a 19,30 horas. NO HAY ACUERDO.	Primer trámite constitucional / C.Diputados
63 / 355	13/08/2007	Comisión de Hacienda solicita sesionar simultáneo con la Sala el día 13 de agosto, de 15.30 a 19,30. horas. Acordado.	Primer trámite constitucional / C.Diputados
/	28/08/2007	Primer informe de comisión de Hacienda.	Primer trámite constitucional / C.Diputados
67 / 355	28/08/2007	Cuenta del Mensaje 630-355 que retira y hace presente la urgencia Suma	Primer trámite constitucional / C.Diputados
68 / 355	28/08/2007	Cuenta de primer informe de comisión . de Trabajo y Seguridad Social y de Hacienda. EN TABLA.	Primer trámite constitucional / C.Diputados
68 / 355	28/08/2007	Discusión general . Queda pendiente	Primer trámite constitucional / C.Diputados
69 / 355	28/08/2007	Discusión general . Queda pendiente	Primer trámite constitucional / C.Diputados
70 / 355	29/08/2007	Discusión general . Aprobado en	Primer trámite

		general y particular a la vez	constitucional / C.Diputados
/	29/08/2007	Oficio de ley a Cámara Revisora .	Primer trámite constitucional / C.Diputados
49 / 355	05/09/2007	Cuenta de proyecto . Pasa a Comisión de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas	Segundo trámite constitucional / Senado
49 / 355	05/09/2007	Cuenta del Mensaje 645-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Segundo trámite constitucional / Senado
53 / 355	02/10/2007	Cuenta del Mensaje 728-355 que retira la urgencia Simple	Segundo trámite constitucional / Senado
53 / 355	02/10/2007	Cuenta del Mensaje 785-355 que hace presente la urgencia Simple	Segundo trámite constitucional / Senado
/	16/10/2007	Primer informe de comisión de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas.	Segundo trámite constitucional / Senado
58 / 355	16/10/2007	Cuenta de primer informe de comisión .	Segundo trámite constitucional / Senado
59 / 355	17/10/2007	Discusión general . Aprobado en general Se fija como plazo para presentar indicaciones el 12/11/2007	Segundo trámite constitucional / Senado
62 / 355	06/11/2007	Cuenta del Mensaje 978-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Segundo trámite constitucional / Senado
/	20/11/2007	Boletín de indicaciones .	Segundo trámite

			constitucional / Senado
74 / 355	11/12/2007	Cuenta del Mensaje 1183-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Segundo trámite constitucional / Senado
76 / 355	18/12/2007	Se acuerda abrir nuevo plazo de indicaciones desde las 10:00 hasta las 12:00 horas del viernes 04/01/2008.	Segundo trámite constitucional / Senado
/	04/01/2008	Boletín de indicaciones .	Segundo trámite constitucional / Senado
/	09/01/2008	Segundo informe de comisión de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas.	Segundo trámite constitucional / Senado
80 / 355	09/01/2008	Cuenta de segundo informe de comisión.	Segundo trámite constitucional / Senado
80 / 355	09/01/2008	Discusión particular. Queda pendiente	Segundo trámite constitucional / Senado
81 / 355	09/01/2008	Discusión particular . Aprobado con modificaciones	Segundo trámite constitucional / Senado
/	14/01/2008	Oficio modificaciones a Cámara de Origen .	Segundo trámite constitucional / Senado
130 / 355	15/01/2008	Cuenta oficio con modificaciones de Cámara Revisora . Queda para tabla	Tercer trámite constitucional / C.Diputados
130 / 355	15/01/2008	Cuenta del Mensaje 1333-355 que retira y hace presente la urgencia	Tercer trámite constitucional /

		Simple	C.Diputados
132 / 355	16/01/2008	Discusión única . Aprobadas las modificaciones	Tercer trámite constitucional / C.Diputados
/	16/01/2008	Oficio N° 7241, que comunica aprobación de modificaciones	Tercer trámite constitucional / C.Diputados
85 / 355	22/01/2008	Cuenta oficio N° 7241, que comunica aprobación de modificaciones	Tercer trámite constitucional / Senado
/	25/01/2008	Oficio de ley al Ejecutivo . Comunica texto aprobado por el Congreso Nacional para efectos de ejercer la facultad de veto.	Tercer trámite constitucional / C.Diputados
/	25/01/2008	Oficio al Tribunal Constitucional .	Trámite en Tribunal Constitucional / C.Diputados
137 / 355	25/01/2008	P. de la R. comunica que no hará uso de la facultad del inciso primero del art. 73. de la Constitución Política de la República.	Trámite de aprobación presidencial / C.Diputados
/	05/03/2008	Oficio de ley al Ejecutivo .	Trámite en Tribunal Constitucional / C.Diputados

En su segundo trámite constitucional, como se puede apreciar en el cuadro N° 1, en la sesión 81/355 de 9 de enero de 2008, se realizó la discusión particular del proyecto que fue aprobada con modificaciones, por lo cual se remitió oficio con las modificaciones a la Cámara de Diputados con fecha 14 de enero de 2008, con fecha 15 de enero de 2008 se dio cuenta del oficio en la Cámara de Diputados, posteriormente, y en tercer trámite

constitucional, por medio de discusión única, se aprueban las modificaciones, lo cual es comunicado por oficio N° 7241 al Senado.

Finalmente la ley es promulgada y publicada en el Diario Oficial con fecha 17 de marzo de 2008.

3) Principio de la solidaridad en el nuevo sistema previsional

3.2 Enunciación de los tres pilares de la reforma de la Ley 20.255

La reforma previsional de la ley 20.255, se estructura en la existencia de tres pilares:

- Pilar solidario: Es una garantía estatal, para todas aquellas personas que por diferentes circunstancias no logran por sí mismos obtener algún tipo de pensión, o bien, si habiendo cotizado, el monto de su pensión resultante es considerado insuficiente para enfrentar de manera digna la vejez.
- Pilar contributivo: que otorga pensiones a aquellas personas que han cotizado durante su vida laboral y que obtienen una pensión fruto de su propio esfuerzo, su pensión resultado de su capitalización individual, es decir, es autofinanciada, y se enmarca dentro del sistema de las AFP
- Pilar voluntario: Permite a todos aquellos trabajadores y trabajadoras, ahorrar voluntariamente y de manera complementaria a lo establecido por ley, con el fin de incrementar su pensión autofinanciada que se expresa en el pilar contributivo, a través del APV (ahorro previsional voluntario) y APV colectivo.

3.2. Paralelo de la estructura de pilares antes y después de la reforma

Antes	Después
Pilar solidario - pensiones mínimas y Pasis	Pilar solidario - pensión básica solidaria - aporte previsional voluntario
Pilar contributivo - ahorro obligatorio en AFP	Pilar contributivo -ahorro obligatorio en AFP de giro único
Pilar voluntario - ahorro voluntario - varias opciones - varios operadores	Pilar voluntario - ahorro voluntario - más opciones APVC - varios operadores

3.3 Propuesta de nuevo pilar solidario

El principio de la solidaridad consistente en términos generales en “la contribución estatal al financiamiento de las pensiones” se consolida en la reforma a través del establecimiento de un nuevo pilar solidario del sistema previsional que sustituye gradualmente al actual sistema que contempla las prestaciones de pensión mínima garantizada y pensión asistencial.

La importancia de este pilar solidario se debe a que actualmente de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el consejo asesor como se ilustra en siguiente cuadro¹⁵ la transición previsional de 1981 a 2005 del sistema de pensiones en Chile, donde de acuerdo a cifras del año 2005 de la

¹⁵ Arenas , Alberto. “Informe diagnóstico para el Consejo para la Reforma previsional”, Santiago, 29 marzo de 2006

Superintendencia de Seguridad social, el Instituto de normalización previsional, DIPRECA Y CAPREDENA y la Superintendencia de administradora de fondos de pensiones, el sistema público de pensiones ampara a más de 1 millón 800 mil pensionados, y la mayor parte de ellos depende económicamente del financiamiento estatal, ya sea a través de las pensiones asistenciales, pensiones de las FF.AA y Carabineros y la pensión mínima garantizada por el Estado.

Sistema Público de Pensiones			Sistema de Pensiones administrado por el Sector Privado
PASIS	INP /a	FFAA y Carabineros	AFP
413.915 Beneficiarios	882.945 Pensionados	150.989 pensionados	477.378 /b Pensionados 69.060 beneficiarios PMGE

Ante tal escenario, y debido a que las proyecciones elaboradas señalan que uno de dos asegurados podría recurrir de algún tipo de financiamiento estatal en el futuro, pues si bien el nuevo diseño previsional se basa en el supuesto de la continuidad de las cotizaciones, se estima que una gran proporción de los actuales cotizantes serán potenciales beneficiarios de pensiones asistenciales y de pensión mínima garantiza por el Estado, es que se modificó el antiguo pilar, con el fin de preveer las necesidades de riesgos de vejez y de invalidez de las actuales y futuras generaciones.

El artículo N° 1 de la Ley 20.255 señala: “Créase un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, en adelante, "sistema solidario", complementario del sistema de pensiones a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980, en la forma y condiciones que el presente Título establece, el que será financiado con recursos del Estado. Este sistema solidario otorgará beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez.”

En conformidad con el artículo citado, los beneficios que se establecen con el nuevo pilar solidario y que reemplazan las antiguas pensiones asistenciales son:

a) **La Pensión Básica Solidaria de vejez e invalidez**, que se trata de una pensión que esta dirigida a las personas que no se han incorporado a un sistema de pensiones o que si bien han cotizado, no alcanzan a cumplir los requisitos para acceder a un beneficio de tipo previsional.

Esta PBS, se estima beneficiará al 60% más pobre de la población, que no haya cotizado nunca en una AFP o que no alcance las 240 cotizaciones que exige el sistema. Para los mayores de 65 años que pertenecen al 60% más pobre del país y que no han cotizado en AFP, esta pensión será de \$60.000 a partir del 1 de julio de 2008 y de \$75.000 desde el 1 de julio de 2009.

a.1) Los beneficiarios de la Pensión Básica solidaria (PBS) son:

- Las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional.

- Las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial (PASIS) al 1 de julio de 2008.

- Los pensionados por gracia, exonerados políticos, pensionados por Ley Rettig y Ley Valech, que SOLO gocen de este beneficio, tienen derecho a un porcentaje de la PBS de Vejez si esta última es de un monto superior a la primera.

a.2) Requisitos de la PBS:

Los requisitos que se establecen para acceder a la pensión básica solidaria se clasifican en aquellos necesarios para la PBS de vejez y de invalidez, según se ilustra en el siguiente cuadro:¹⁶

Vejez	Invalidez
- No tener derecho a una pensión en los sistemas previsionales.	- No tener derecho a una pensión en un régimen previsional.
- Tener cumplidos los 65 años de edad	-Tener entre 18 y 65 años de edad.
- Registrar un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos de la Ficha de Protección Social. El año 2009, este puntaje subirá a 12.185.	- Registrar un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos de la Ficha de Protección Social. El año 2009, este puntaje subirá a 12.185.
- Reunir un período mínimo de 20 años de permanencia en el país, y de 4 en los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.	- Reunir un período mínimo de residencia de 5 años en los 6 años anteriores a la presentación de la solicitud.

¹⁶ Subsecretaría de previsión social, “Reforma previsional Sistema de pensiones solidarias y otras medidas”, Santiago, 2008

b) **El Aporte Previsional Solidario**, es un complemento a las pensiones de vejez e invalidez, para las personas que habiendo cotizado en AFP y cumplido con las exigencias mínimas del sistema, reciban pensiones inferiores a \$255.000. Este aporte se entregará a través de la suma de \$60.000 a todas las pensiones inferiores a dicha suma, desde el 1 de julio de 2008 e irá incrementándose gradualmente año a año hasta alcanzar \$200.000 el 1 de julio de 2012. hay que señalar que el APS, como se trata de un complemento al ahorro individual, decrece en cantidad hasta ser de cero si el jubilado logra por sí mismo una pensión mensual de \$200.000.

b.1) Los beneficiarios del aporte previsional voluntario (APV) son:

- Las personas titulares de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del decreto ley N°3.500, de 1980.
- Los pensionados por vejez o jubilación, pensionados por invalidez o pensionados de sobrevivencia del actual Instituto de Normalización Previsional (INP).
- Los imponentes del actual INP y cotizantes de A.F.P. que obtengan pensiones en el futuro.
- Las personas con derecho a una pensión de sobrevivencia otorgada por la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley N°16.744).
- Los pensionados por gracia, exonerados políticos, pensionados por Ley Rettig y Ley Valech, que además de esa pensión perciban otra del decreto ley N° 3.500 o de uno de los regímenes administrados por el INP, podrán acceder al

APS de Vejez, pero se le deducirá del monto calculado como APS el monto de la pensión que perciban por gracia o reparación.

b.2) Requisitos para acceder al APV:

Al igual que en el caso de los requisitos de la PBS, se diferencian los requisitos para caso de vejez e invalidez, según se ilustra en el siguiente cuadro¹⁷

Vejez	Invalidez
- Tener derecho a una pensión en los sistemas previsionales.	-Tener derecho a una pensión en los sistemas previsionales.
- Tener cumplidos los 65 años de edad	-Tener entre 18 y 65 años de edad.
- Registrar un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos de la Ficha de Protección Social. El año 2009, este puntaje subirá a 12.185.	- Registrar un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos de la Ficha de Protección Social. El año 2009, este puntaje subirá a 12.185.
- Reunir un período mínimo de 20 años de permanencia en el país, y de 4 en los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.	-Reunir un período mínimo de residencia de 5 años en los 6 años anteriores a la presentación de la solicitud.
-Que la pensión sea inferior a \$255.000. Aplicación gradual.	

¹⁷ Subsecretaría de previsión social, “Reforma previsional Sistema de pensiones solidarias y otras medidas”, Santiago, 2008

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN ACERCA DE LA EVENTUAL CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN PREVISIONAL.

En este capítulo será abordado el tema que se refiere a si era realmente necesario dar un giro en lo que a sistema previsional se trata, o sólo fue una consecuencia de un cambio en el escenario político y social del país.

En efecto, existe un sector de la doctrina que sostiene que el cambio de sistema resulta absolutamente imprescindible ya que el establecido por el Decreto Ley 3.500 tenía más de veinte años de antigüedad y, por lo tanto, era impropio sostener que un esquema tan rígido y longevo sería el apropiado para acomodarse a los cambios de toda índole que puede experimentar un país en casi tres décadas.

Por otra parte, y como es evidente, existe otro sector que propugna exactamente lo contrario, es decir, aducen que el régimen previsional establecido por el Decreto Ley 3.500 se acomoda perfectamente a las condiciones socio políticas imperantes en la actualidad y, por lo mismo, la sustitución del sistema instaurado por la Ley 20.255 obedecería, única y exclusivamente, a un capricho de las entidades gubernamentales.

Sin embargo, y previamente a abordar derechamente la discusión ya planteada, es importante tratar algunos temas. En primer lugar, es útil señalar que desde que fue implantado en Chile el sistema de pensiones establecido por el Decreto Ley 3.500, desde lo cual han transcurrido ya 28 años, se consideró al sistema chileno como pionero en materia de pensiones, a pesar de lo cual llama la atención que no existen estudios que se refieran al tema de los efectos distributivos provocados por la Reforma de 1980. En efecto,

el impacto producido por el cambio del sistema anterior al de capitalización individual se ha analizado, principalmente, desde el punto de vista económico y financiero, dejando de lado el tema distributivo.

En otras palabras, lo que se quiere significar con lo anteriormente expuesto es que el tema de la equidad suele estar ausente de los debates generados a propósito de la reforma previsional, centrando la atención en lo que se relaciona con aspectos netamente teórico – económicos. Por lo mismo, y ya que la temática de la presente investigación es el principio de la solidaridad aplicado a dicha reforma, resulta imprescindible referirse a la dimensión de equidad y los efectos distributivos generados a raíz del cambio de sistema que esta en curso, haciendo uso de micro datos entregados por la primera Encuesta de Protección Social del año 2002, así como las realizadas con posterioridad.

En este sentido, y como ya se esbozó, tanto las dimensiones, como la profundidad y rapidez con que se implementó la reforma previsional han llamado, una vez más, la atención de toda América Latina por ser Chile precursor en este tipo de reestructuraciones.

Centrándose, por lo tanto en lo relacionado con la equidad y la solidaridad, vale la pena señalar que el principal objetivo que debe proponerse resolver todo sistema previsional es lograr proteger a los asegurados frente a las contingencias o eventos no predecibles que disminuyan su capacidad de generar ingresos, como también, soslayar los gastos y demás perjuicios producidos por problemas de salud y satisfacer sus necesidades cuando se encuentren en edad de jubilar.

Por lo mismo, la problemática que se plantea en el capítulo en desarrollo se condice con determinar si el sistema previsional instaurado por el Decreto Ley 3.500 lograba, después de veintiocho años, solucionar eficientemente las necesidades de la población en general, o era imprescindible un cambio radical para poder cumplir con los objetivos planteados.

Quienes consideran que la Reforma sólo fue un capricho político se basan en que el gobierno de la presidenta Bachelet, cuarto gobierno de la Concertación, requería de un proyecto sólido y concreto que le permitiese materializar el discurso de los tres períodos de gobiernos anteriores que se referían a realizar esfuerzos por corregir y reformar el modelo neoliberal heredado del régimen militar.

En este aspecto, es útil recordar las reformas laborales efectuadas durante los gobiernos de los presidentes Aylwin y Lagos, así como la reforma de la salud (también conocido como Plan Auge), llevada a cabo durante el mandato de este último. En el mismo sentido, es trascendente destacar la reforma educacional, la cual ha atravesado por diversas etapas durante todos estos períodos presidenciales.

Si bien es cierto que este plan global de reformas que ha pretendido darle un sello propio a los gobiernos de la Concertación no ha dejado a todos conformes (sobretudo en el plano educacional), no es menos cierto que era absolutamente necesario cambiar la directriz gubernamental con el objeto de demostrar que la nueva tendencia política que asumía la dirección del país, poseía ideas propias y radicalmente diversas de las propugnadas por la corriente política que gobernó la nación anteriormente.

Ahora bien, la materialización de estas ideas puede no ser la óptima, pero aún así, incluso los detractores más acérrimos del régimen instaurado por la Concertación no podrían negar que sí existían materias que requerían urgentemente de una reforma, sin perjuicio de lo cual, lo que nos convoca en esta investigación es determinar si el área del sistema previsional es uno de esos sectores que necesitaba insoslayablemente de un cambio o no.

Para resolver este escollo lo primero que se debe establecer es si el sistema previsional anterior logró ser eficiente mientras estuvo vigente o no lo fue, en especial si fue capaz de cumplir la meta de que el sistema podría generar, a lo menos, una pensión equivalente al 70% de las últimas remuneraciones imponibles.

Para responder, someramente, estas interrogantes hay que hacer ciertas distinciones. En primer lugar, los afiliados que se preocuparon de tener al día en su cuenta de capitalización los depósitos respectivos, pueden señalar que el sistema es eficiente y que, por lo mismo, les permite gozar tranquilamente de un adecuado plan de vida al llegar el momento del retiro.

En segundo lugar, tenemos a quienes no cumplen con la totalidad de los requisitos establecidos para gozar de aquella tranquilidad debido a que, a pesar de poder demostrar que poseen una gran cantidad de imposiciones canceladas, no cumplen, principalmente, con la cantidad de años de cotizaciones necesarios para optar a un buen plan de retiro. Estas personas están obligadas a encontrar otras alternativas para asegurar una estabilidad económica para la vejez y, por lo tanto, este sector de la población asegurará que el sistema previsional del Decreto Ley 3.500 no es el idóneo.

Por otro lado, debemos contemplar a los trabajadores independientes. La verdad, es que acá nos encontramos frente a una laguna legal en la Reforma de 1980, ya que ellos no estaban expresamente contemplados en ese texto legal. Por ello, este sector productivo también se vio obligado a refugiarse en otras alternativas de previsión, optando la mayoría por cotizar tomando como base el ingreso mínimo. Como resulta evidente, este sector de la población activa tampoco considerará totalmente eficiente el sistema antiguo de pensiones.

Por último debemos considerar el sector de la población que no tiene un trabajo estable. En este caso, ni siquiera resultan considerados en el Decreto Ley 3.500.

Por lo tanto, y de acuerdo a lo ya expuesto, no podríamos decir categóricamente que el sistema previsional establecido por el gobierno de Augusto Pinochet era del todo eficiente. Sin embargo, tampoco podríamos decir que era del todo ineficiente, ya que para establecer un resultado inequívoco debe llevarse a cabo un estudio profundo de los diversos factores involucrados (como por ejemplo, los porcentajes de población de cada sector), lo cual supera por mucho los objetivos establecidos para la investigación en desarrollo.

Sin perjuicio de ello, es aconsejable tomar en cuenta, a lo menos, los siguientes criterios, a saber:

a) Tendencia de los países desarrollados en materia previsional.

La utilidad de analizar cual es la política imperante en materia de pensiones en el Viejo Continente, así como en Estados Unidos, radica en que

en estos países se ha desarrollado la protección social con mucha antelación y profundidad a lo ocurrido en nuestro país, teniendo una gran importancia la época posterior a la Segunda Guerra Mundial.

A mayor abundamiento, la protección social como rama del Derecho Laboral es un elemento crucial del famoso modelo social europeo, en el cual podemos distinguir un sistema previsional de reparto que reúne recursos del sector asalariado y de las empresas, que son administrados por representantes de unos y otras. Además, es del todo eficiente si tomamos en cuenta que la protección social, en buena parte, está vinculada a la obtención de un puesto de trabajo; ya que el sistema en cuestión garantiza el acceso a las pensiones del que no puede laborar por motivos de edad, enfermedad o fluctuaciones de la economía a nivel macro.

Sin embargo, ningún sistema es perfecto, y el modelo europeo no es la excepción. En efecto, se le critica por su elevado costo.

Como descarga a esta crítica, se arguyen razones de índole demográfica. Es así como se señala que la esperanza de vida de la población activa es mucho más prolongada que la edad del retiro laboral y, en virtud de ello, la cantidad de jubilados aumenta más rápido que la cantidad de activos, por lo que el sistema debe adaptarse a ese cambio en los factores estableciendo una cotización más elevada de los activos, para evitar que disminuya el nivel de las pensiones.

En el mismo plano, vale destacar que la globalización ha repercutido en la competencia en lo que a salarios se refiere, haciendo más difícil el tema del pago de cotizaciones de parte de los empleadores. Los beneficios implementados por la protección social se han extendido,

paulatinamente, a la población en su conjunto. La reducción de la edad de retiro, así como los gastos de salud y el gran número de personas desempleadas son otras de las razones por las cuales se critica al modelo europeo.

Debido a ello, los países europeos han introducido diversas reformas tales como la disminución de las cuotas de cotizaciones o limitaciones al subsidio o seguro de desempleo. Por otro lado, también se han establecido sistemas de capitalización individual, de carácter voluntario, pero como complemento del sistema basal, y no con el objeto de sustituirlo.

Otro punto importante a tratar, es que los europeos se han negado tajantemente a privatizar de manera total su sistema de pensiones, todo ello ya que si eso se concretara, los conduciría directo a la extinción de dicho sistema, pues el sector más acomodado de la población recurriría a centros de atención privados, mientras que los más pobres obtendrían una atención cualitativamente muy inferior. Ello ocurre actualmente en Estados Unidos, país en que el sistema previsional es marcadamente menos igualitario que el europeo, sin ser menos costoso.

Es así como en el país del extremo norte de nuestro continente, el gobierno sólo presta ayuda en materia de salud al sector más longevo de la población, la llamada Medicare, o al sector más desprotegido, Medicaid. Ambos sectores sólo suman el 14% de la población residente en el país.

El resto de los habitantes, resultan obligados a recurrir al sistema privado de salud a través de la modalidad del contrato de seguro, el cual es proporcionado por el empleador.

Sin embargo, y por razones obvias, cada vez son menos los empleadores dispuestos a ofrecer este tipo de seguros, principalmente debido a la fuerte alza de la cual han sido objeto últimamente.

Para terminar, es útil señalar que en Estados Unidos coexisten tres modalidades distintas de sistema de pensiones, a saber:

- a) Régimen básico obligatorio, que es un sistema de reparto.
- b) Fondos de pensiones propuestos, generalmente, por las grandes empresas a sus empleados.
- c) Régimen de ahorro voluntario, en cuentas de capitalización individual y administrado por órganos privados e independientes de las empresas.

Por lo tanto, y en lo que dice relación con la investigación en curso, podemos decir, con toda propiedad, que en el capitalismo desarrollado no existe un sistema previsional que se imponga sobre los otros, con el objeto de usarlos de ejemplo e instaurarlo en nuestra realidad.

b) Eventual crisis del régimen previsional del Decreto Ley 3.500.

El motivo por el cual imperó en Chile por casi tres décadas un sistema de pensiones basado en la capitalización individual no puede atribuirse, exclusivamente, a la corriente política e ideológica de la época. En este sentido, cabe señalar que, a pesar de que sería irresponsable desconocer que lo ocurrido en el país propició cambios radicales, tampoco es del todo responsable ignorar el resto de los factores de toda índole que empujaron a este cambio de régimen de protección social.

Así las cosas, cabe tener presente que en un gobierno que es partidario del libre mercado, la protección social es un tema de cada individuo, vale decir, un asunto de responsabilidad individual. Lo cierto es que el cambio previsional de 1980 se produjo en medio de una crisis financiera del sistema anterior, basado en el reparto.

Es así como el sistema de seguridad social chileno se había transformado en un enredado conjunto de alrededor de cuarenta regímenes distintos, cada uno de los cuales establecía diversos requisitos y beneficios. Es así como este sistema se había extendido a casi dos tercios de la población. Sin embargo, y sólo con fines didácticos, vale señalar que tres eran las cajas previsionales más importantes de la época, a saber:

- Servicio de Seguro Social, para obreros;
- Caja de empleados públicos y
- Caja de empleados particulares.

Las tres cajas mencionadas cubrían el 90% del total de los cotizantes del país. Además, se daba otro fenómeno muy particular ya que tanto el empleador como el trabajador cotizaban paralelamente en el sistema.

En este escenario, y como ya se esbozó, se produjo la crisis financiera, gatillada, en gran medida, por presiones ejercidas por los grandes sindicatos de la época y asociaciones de profesionales que a través de estas presiones obtenían la aprobación de leyes de previsión diferenciadas para los distintos grupos que existían en ese entonces.

Por otra parte, la mayoría de las cajas invertían en préstamos habitacionales para los mismos miembros de la entidad, los cuales fueron difíciles de recuperar dado que la inflación llegó a niveles insospechados

detonando el cumplimiento parcial en algunos casos y, lisa y llanamente el incumplimiento total, en otros.

Todo ello provocó que las cajas que se encontraban con déficits comenzaran a demorar el trámite orientado a cumplir con las prestaciones prometidas, presionando, paralelamente, al gobierno para financiar con el presupuesto fiscal estos déficits. En ese minuto, el Estado aprovecha la situación creando la Cuenta Única Fiscal que obligó a depositar a las Cajas de Previsión más importantes, sus ingresos, con lo cual fue el Estado quien adoptó el rol de determinar cual era el destino más adecuado para esos capitales, con el objeto de sanear y soslayar los efectos producidos por la crisis.

No obstante las deficiencias que evidenciaba el régimen de reparto, es justo que también permitió lograr trascendentales transferencias de orden redistributivo, así como permitió una moderada movilidad socio económica.

Es así como la clase media fue la principal beneficiaria de este sistema, ya que se pavimentó su acceso a la vivienda y al sistema de salud.

Teniendo todo lo anterior presente, podemos decir que no existe, en el mundo desarrollado, un sistema de previsión social único, exclusivo y obligatorio de capitalización individual. Por lo mismo, tampoco podemos hablar de un sistema de seguro social absoluto, puesto que ello implicaría negar la desigualdad existente entre los diversos habitantes y carecería de objetividad desde el punto de vista pragmático. Además también esto significaría ser extremadamente cuidadoso y reservado con relación a las políticas económicas de una nación, ya que se traduce en transferir recursos de un sector a otro, sin

sacrificar el necesario y sostenido crecimiento que deben experimentar las economías sanas.

Volviendo, ahora al tema de si era necesaria o no una nueva reforma previsional, cabe agregar que un sector doctrinario sostiene que el sistema de pensiones creado por el Decreto Ley 3.500 aún no había alcanzado su madurez al ser reemplazado por el sistema establecido por la Ley N ° 20.255. Esto se ve reflejado en las cifras, ya que muchos de los jubilados al momento de la nueva reforma corresponden a trabajadores pensionados de las antiguas cajas de previsión. Además, la gran mayoría de los trabajadores que se pensionen en el nuevo sistema serán trabajadores que es trasladaron desde el antiguo régimen previsional. Por lo mismo, sólo en unos veinte años más se hubieses podido decir que el sistema previsional de capitalización individual creado por el Decreto Ley 3.500 hubiera madurado, pudiendo analizar sus ventajas y desventajas de una manera aislada.

Sin duda alguna, ello es tremendamente cierto. Sin embargo, quienes sostienen la tesis contraria argumentan que en materia de seguridad social sería nefasto esperar a observar los problemas de un sistema para corregirlos luego, ya que las consecuencias se producen a un nivel macro pudiendo desencadenar un descalabro irrecuperable. Por lo tanto, aconsejan actuar antes de que se produzcan los problemas.

A mayor abundamiento, sostienen que en un poco más de veinticinco años de vigencia del sistema de las A. F. P. se han producido los cambios necesarios en materia demográfica, laboral y estructural como para pensar y materializar un cambio de régimen a nivel previsional.

Importante, entonces, resulta el elemento demográfico pues, actualmente, la población mayor de sesenta años alcanza a casi dos millones

de personas. Sin embargo, producto de los avances científicos y mejores condiciones de vida, lo más probable es que esta cifra aumente considerablemente en los próximos años.

Como es de público conocimiento, el envejecimiento de la población es un fenómeno que se ha dado fuertemente en el continente europeo, donde el porcentaje de adultos mayores en la población duplica al que posee Chile.

El aumento de las expectativas de vida en nuestro país, así como en el resto del mundo, es una noticia positiva ya que significa que la sociedad chilena es más madura y saludable, sin embargo, de nada sirve vivir más años si se disminuye la calidad de vida. Por ello, la seguridad social juega un rol fundamental en este proceso.

En estos términos, llama poderosamente la atención el hecho de que paulatinamente el tamaño de los hogares se ha ido reduciendo y, debido a esto, hoy por hoy una gran parte de la población de la tercera edad vive solo o en compañía de otro adulto mayor, ya que como directa consecuencia de la mejora en las condiciones de salud y expectativas de vida, los adultos mayores han ejercido su derecho a continuar trabajando voluntariamente, percibiendo además las pensiones que les corresponde recibir.

Por lo demás, incluso algunos de ellos han seguido llevando la carga de ser el principal sustento de su familia, esta vez para mantener a sus hijos y nietos, ya sea compartiendo sus hogares o aportando con los ingresos que reciben a raíz de sus pensiones de vejez.

A pesar de que resulta evidente que el aumento en las expectativas de vida y la mejora sustancial en las condiciones de salud juegan un papel importantísimo en los cambios mencionados, en la actualidad no existen estudios suficientemente serios que permitan demostrar de manera certera que ellos se deben única y exclusivamente a la propia voluntad de los involucrados, o porque tienen los medios para hacerlo o porque, simplemente, han sido abandonados por sus familias. De todas maneras, lo que no da lugar a dudas es el hecho de que existe una marcada tendencia de los adultos mayores a ser cada vez más autónomos.

Otro factor que resulta trascendente considerar, es que el aumento en la expectativa de vida repercutirá en que la sociedad toda pondrá más atención en el cuidado de los adultos, ya que ese sector de la población se habrá incrementado considerablemente. Por esto, es fundamental el rol que juega el sistema previsional y quienes son partidarios de la reforma establecida por la Ley 20.255 ponen tanto énfasis en que es importante adecuar el marco legal a estas cifras y no esperar a que falle el sistema para empezar a actuar.

También vale la pena tener presente que todo trabajador tiene una idea aproximada de lo que quiere y puede hacer al momento del retiro. Es así como algunos piensan en llegar a la vejez de manera absolutamente activa y autónoma, mientras que otros lo asocian a la pérdida de la autonomía, la soledad, el abandono y las enfermedades. En ambos casos, por muy disímiles que sean, es crucial contar con una tranquilidad económica para este período y, sin embargo, no se considera a las pensiones de vejez como la solución al problema.

En otras palabras, en virtud de lo complejo del sistema de pensiones creado por el Decreto Ley 3.500, ya sea por desconocimiento,

desinterés, dificultad o desconfianza; lo concreto es que muchos trabajadores no ven a la seguridad social como una fuente de tranquilidad económica para la vejez, por lo que gran parte de ellos han descuidado los descuentos destinados al pago de cotizaciones previsionales y han preferido recurrir a otro tipo de recursos con mirara a cubrir esas falencias. Este es otro argumento más en pro de un cambio de sistema previsional, ya que desde que la Ley 20.255 entró en vigencia, ningún chileno se quedará sin pensión de vejez por muy descuidado que haya sido con el tema de las imposiciones.

1) Razones que permiten comprender la crisis del sistema de Capitalización individual del D. L. 3.500.

Básicamente el problema que afecta a este tipo de sistema es que es excesivamente teórico, en el sentido de que funciona perfectamente si se trata de trabajadores que se preocupan de que mes a mes se depositen los descuentos en las instituciones respectivas, además de que se trate de personas que posean continuidad laboral.

Como es fácil apreciar, estas características no pueden reconocerse en gran parte de la población y, por lo mismo, por muy eficiente que resulte este régimen en condiciones ideales de trabajo, lo cierto es que la gran mayoría de la población no se acerca a ellos. En este sentido se puede decir que el sistema ha fracasado, ya que sólo puede ser aplicado eficientemente a un pequeño sector de los habitantes del país.

Sin perjuicio de esto, debemos reconocer que el sistema de capitalización individual ha ayudado notoriamente al crecimiento y desarrollo del mercado de capitales chileno.

Pero como ya hemos señalado majaderamente, no es recomendable esperar a que la crisis se produzca para reemplazar un sistema por otro más idóneo, basta con que sea insuficiente para satisfacer las necesidades de toda la población, como es el caso. A mayor abundamiento, las falencias de un régimen previsional pueden detectarse mucho antes de que sus consecuencias se vuelvan irreparables y para que ello no ocurra, debe actuarse con antelación y rapidez.

2) Marco histórico del sistema previsional.

La reforma que tuvo lugar en 1980 se conceptualizó como una salida radical a la crisis que vivía por esos días el sistema de reparto. En ese entonces el déficit previsional alcanzaba el 3% del Producto Interno Bruto, por lo que era posible prever un desequilibrio a largo plazo que se generaría paulatinamente como consecuencia del envejecimiento de la población.

En este escenario, la reforma introducida por el Decreto Ley 3.500 significó una profunda transformación del sistema de pensiones, dado que pasó de ser un sistema público a uno de capitalización individual con administradores privados y fiscalización estatal.

Como meta, este nuevo régimen previsional se propuso otorgar pensiones similares a los ingresos percibidos por los trabajadores durante su vida laboral activa, lo cual se logró sólo en el sector de la población que fue capaz de contribuir sistemáticamente a lo largo de su período de actividad.

La idea era incrementar el ingreso líquido del trabajador y reducir el costo de la mano de obra para los empleadores, además de lograr en pleno control sobre los ahorros acumulados, incentivar el empleo y la contribución de los trabajadores independientes.

Desde otro punto de vista, como el sistema prometía financiar las pensiones de los trabajadores con sus propios ahorros, eso conllevaba que el Estado se liberara de sus compromisos financieros, permitiéndole concentrar todos sus esfuerzos en mejorar la situación de los pensionados de menores ingresos a través del establecimiento de una pensión mínima de vejez.

Como ya se ha mencionado en los capítulos anteriores, este régimen instaló a Chile como pionero en materia previsional, llamando la atención de analistas, organismos internacionales y de otros países, varios de los cuales terminaron aplicando un modelo muy similar al chileno.

Si nos preguntamos por qué llamó tanto la atención este sistema, podemos responder diciendo que lo crucial fue el hecho de ofrecer la posibilidad de obtener mejores pensiones que las que era factible obtener con el sistema de reparto, a un menor costo y evitando los desequilibrios fiscales que tenían a todos los economistas de la época augurando una de las peores crisis de la historia de Chile.

Sin embargo, para materializar este objetivo debían cumplirse los siguientes requisitos copulativos:

- Que la totalidad de los trabajadores fueran incentivados a cotizar, instándolos a vigilar personalmente sus fondos en las cuentas de capitalización,
- Que los trabajadores cotizaran a lo largo de toda su vida laboral y hasta un tope de 60 UF,
- Que los fondos fueran administrados responsablemente, lo cual repercutiría en una rentabilidad neta significativa y con bajo riesgo,
- Que los trabajadores que perciben bajos ingresos, cotizaran al menos por un período igual o superior a veinte años para acceder a la pensión mínima proporcionada por el Estado,
- Que las mujeres que ejercían labores de dueña de casa participaran de los ingresos familiares de la misma manera como había ocurrido durante la época previa, y
- Que los derechos devengados del sistema previsional sustituido constituyeran un pasivo fiscal acotado.

A pesar de que los requisitos están claramente determinados, al término del régimen de capitalización individual no fue posible constatar sus resultados, ya que sólo alcanzaron a jubilarse unas 500.000 personas de un total de 2.000.000 de pensionados actuales, y prácticamente ninguno de los jubilados a través de una A.F.P. con una pensión íntegramente autofinanciada. Por la misma razón, resultaría apresurado aventurar alguna conclusión de manera categórica ya que el universo de muestra no es más que un 25% de las personas insertas en el sistema.

Cabe reiterar que una parte importante de la población del país no ha logrado cotizar con la regularidad requerida por este sistema, además de que el monto de sus aportes no ha sido lo suficientemente alto para subsanar esta situación. Por ello, no haber aplicado la reforma previsional contenida en la Ley 20.255 hubiese significado que una porción mayoritaria de los trabajadores de Chile obtuvieran pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones. A pesar de esto, no se trata de un hecho aislado en la historia chilena, sino que ello se debió, en gran medida, a los siguientes factores:

- 1) El aumento en las expectativas de vida y la postergación de la entrada al mercado del trabajo remunerado.
- 2) El aumento gradual de la mujer como agente laboral.
- 3) Mayor rotación laboral que la esperada al entrar en funcionamiento el sistema.
- 4) Disminución del tamaño de las familias, en relación al número de integrantes.

Todos estos cambios produjeron una significativa transformación de las perspectivas laborales de la época, pues se fue desvirtuando la antigua que consistía en una fuerza laboral compuesta, en forma mayoritaria, por hombres jefes de hogar, que tenían empleos inseguros e indefinidos, cotizando continuamente a lo largo de su vida activa. Por lo mismo, el sistema diseñado tomando en cuenta aquel modelo, también va perdiendo capacidad para responder a una nación que vive un inminente cambio social.

Adicionalmente, el aumento de las remuneraciones ha repercutido en que los parámetros tomados en cuenta en el Decreto Ley 3.500 ya no sean los mismos que los establecidos actualmente. Por esa razón, se

debió, entre otras cosas, ajustar el valor de la pensión mínima en alrededor de diez ocasiones, mientras que el tope de la impondibilidad ha reducido su importancia tomando en cuenta el ingreso mínimo mensual.

Asimismo, el Decreto Ley 3.500 ha sido objeto de cuarenta modificaciones desde su publicación en 1980. Del total de los cambios mencionados, más de la mitad de ellos tuvieron lugar durante el gobierno de Augusto Pinochet, principalmente, en virtud de la adaptación propia que requería un sistema previsional pionero en su época. Gran parte de estas modificaciones tienen que ver con la intención de hacer de este sistema un régimen flexible lo cual se refleja en la autorización para invertir los fondos en instrumentos excluidos en un comienzo o que modificaron los límites impuestos por categoría de instrumentos.

3) Proyección del sistema sin la reforma de 2008.

Desde un punto de vista netamente teórico, resulta interesante plantearse hipotéticamente que hubiese ocurrido de no reformar el sistema previsional creado en 1980. ¿Era aquel sistema capaz de funcionar adecuadamente por un período más largo de tiempo? O, por el contrario ¿la reforma previsional fue la única manera de impedir un descalabro absoluto del antiguo régimen?

Para proceder a contestar estas preguntas, es imprescindible analizar el marco jurídico, teórico y social dentro del cual pudo desarrollarse este planteamiento.

Como ya sabemos, la Constitución Política de la República constituye nuestra Ley fundamental y, por lo mismo, es pertinente observar de que forma aborda este asunto. Este texto establece en su artículo 19 N ° 18 que: “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones políticas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias”. Además señala que: “El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”.

Como es posible apreciar, nuestra Carta Fundamental hace referencia a principios tales como la igualdad, la universalidad y la equidad. También trata el tema del financiamiento fijando la obligatoriedad del pago de las cotizaciones; el tema de la administración del sistema, fijando cierta flexibilidad al respecto y, por último, señala expresamente que el Estado es responsable subsidiariamente de la seguridad social.

En el plano internacional, en tanto, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 señala que los estados son los responsables de establecer regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio, además de determinar una edad de jubilación flexible, proporcionar subsidios para la vejez así como otros tipos de ayuda para el sector de la población que supere los sesenta años de edad.

Por su parte, la O. I. T. (Organización Internacional del Trabajo) pone énfasis en la importancia que tiene la seguridad social como el derecho fundamental que es, y en esta senda propone ciertos parámetros internacionales para regir los sistemas de pensiones, contemplando que actualmente se puede observar en algunos países una tasa de reemplazo

cercana al 45% del salario de referencia y una edad de retiro que puede llegar a exceder los sesenta y cinco años.

En los textos e instituciones mencionadas es posible apreciar con toda claridad los objetivos de los sistemas de pensiones. En primer lugar, se les exige asegurar la estabilidad de ingresos al momento del retiro del trabajador, sea provocado este retiro por cumplir la edad que le permite jubilar o por invalidez. La idea es evitarle al ex trabajador una abrupta caída en su poder adquisitivo, así como protegerlo en una etapa de la vida que se caracteriza por una mayor vulnerabilidad y aumento de necesidades vinculadas, principalmente, con el ámbito de la salud.

En segundo lugar, también se les exige a los sistemas de pensiones generar tasas de reemplazo razonables, así como prevenir la pobreza en la última etapa de vida de los ex trabajadores, por medio de garantizarles ingresos con niveles razonables que les permitan una adecuada subsistencia.

Es así como a lo largo de los años es posible observar que una de las principales luchas que dan las agrupaciones de trabajadores en todo el orbe se refiere a la generación de pensiones dignas para todos los trabajadores y trabajadoras en la vejez.

En este sentido, diversos estudios realizados en Chile señalan que las demandas de los chilenos hacia el sistema previsional están fuertemente condicionadas por los riesgos y oportunidades que se relacionan con la vejez, así como la real capacidad de las pensiones de convertirse en un recurso eficiente para lograr la tranquilidad en ese futuro.

Por lo mismo, y como es evidente, la generalidad de la población siente temor a sufrir durante la vejez, episodios ligados a la pobreza, la soledad y enfermedades. De otro lado, sopesan las expectativas relacionadas con poder contar con salud y energía que les permita emprender nuevos proyectos, desarrollar actividades recreativas y disfrutar de un buen pasar durante sus últimos años de vida. Entonces, para este sector de la población es posible vislumbrar la jubilación como un cambio positivo que les ayude a tener un vuelco favorable en sus vidas.

Para estas personas las pensiones constituyen una importante fuente de recursos con miras a desarrollar o emprender nuevas actividades que les permitan solventar sus gastos. Por ello, los chilenos pretenden obtener pensiones por sumas similares a las rentas que perciben por la actividad que realizaron antes. Como consecuencia de esto, tanto el Decreto Ley 3.500 como la Ley 20.255 valoran el esfuerzo personal de ahorro que realiza cada cotizante, dándole a este ahorro un papel protagónico en la suma que cada persona recibirá al momento de jubilar. Ello también se refleja en el hecho de que la reforma previsional en curso no tiene como objeto volver a un sistema de reparto, sino que toma como base el propio régimen anterior y lo perfecciona y adecua a los nuevos tiempos.

Por ejemplo, fue necesario perfeccionarlo ya que el sistema de capitalización individual no era visto por sus usuarios como un instrumento seguro y eficaz que les permitiese canalizar el ahorro personal. Esto debido a que los afiliados reclamaban constantemente el poco control que tienen sobre sus fondos previsionales, además de percibir un alto nivel de inseguridad respecto a ellos principalmente por el grado de desconocimiento que existe con relación a la forma en que funciona el sistema.

En virtud de lo anterior, no es difícil darse cuenta de que a los sistemas previsionales se les demanda no solamente asegurar una vejez tranquila a través de una renta adecuada, sino que ello se lleve a cabo de la mano de mecanismos comprensibles y simples, amortiguando la angustia e incertidumbre que es propia de la vejez.

Asimismo, diversos estudios revelan un reconocimiento por parte de la población a los sistemas que logran generar ingresos mínimos adecuados, sin embargo, las personas en general asocian este ingreso mínimo a la acción estatal más que al funcionamiento o incapacidad de los sistemas previsionales, aisladamente.

De este modo, parece claro que las principales exigencias que se le hacen a un sistema previsional tomando en cuenta tanto los textos legales vigentes como la opinión de sus usuarios, apuntan hacia una amplia cobertura, adecuadas pensiones para la vejez, una pensión mínima garantizada, transparencia y simplicidad en el sistema.

Cabe agregar que si bien el sistema creado por el Decreto Ley 3.500 no alcanzó un pleno grado de madurez, resultaba imprescindible una reforma como la que vivimos en la actualidad puesto que el sistema de capitalización individual era muy rígido y no resultaba viable tomando en cuenta las circunstancias actuales.

En este sentido, y aunque suene majadero, en materia de seguridad social es muy importante anticipar los problemas y no esperar a que se produzcan, especialmente adaptar el sistema previsional a las nuevas condiciones económicas, sociales, políticas y culturales dentro de las cuales debe operar.

Nadie puede negar que durante las casi tres décadas en que el sistema de la capitalización individual estuvo vigente se han producido suficientes cambios de toda índole, principalmente en lo que se refiere al mercado laboral, la demografía y la estructura de la sociedad chilena como para considerar necesaria una modificación radical y completa del sistema de pensiones. Además, muchos cambios más son previsibles dentro de veinte años, por lo que no es recomendable esperar la madurez del sistema de capitalización individual. Este es, por lo tanto, un momento apropiado y muy oportuno para proceder a evaluar el sistema ya mencionado, identificar tanto sus virtudes como sus defectos y, por último, implementar las reformas que resulten necesarias para optimizar su desempeño y generar la mayor cantidad de beneficios posibles para la población.

CAPÍTULO VI: REFORMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA.

1) Transición histórica de las Reformas previsionales en América Latina

En América Latina, al igual que en diversas regiones del mundo, las tasas de fecundidad han ido decayendo progresivamente, a esta tendencia se ha sumado el hecho del incremento considerable de la esperanza de vida de la población en los últimos 50 años, gracias a los avances en la medicina, tecnología y a un aumento en general de la calidad de vida de las personas, lo que ha provocado, consecuentemente un aumento de la población en edad de vejez.

A pesar de que América Latina es considerada aun una región relativamente joven, pues podemos encontrar más heterogeneidad, en el sentido de que hay países denominados “jóvenes” como El Salvador y otros relativamente más “viejos”, como Uruguay, los gobiernos no pueden abstenerse de mirar al futuro y preveer una disminución de la fuerza laboral y por otro lado, un aumento en la edad de sus habitantes. Esto último requiere tener un sistema de seguridad social debidamente preparado para acoger las necesidades de esta población.

La Seguridad Social en América Latina tiene una tradición relativamente larga que comienza en Chile en el año 1924 y posteriormente en Uruguay en 1928 y continuando en los demás países hasta que en la década del 50 del siglo pasado casi la totalidad de los países de la Región tenían algún plan de seguridad social para sus habitantes.

En un principio y hasta los años 80, dichos programas de seguridad social implementados por los diferentes países latinoamericanos se basaron en el sistema de reparto simple, es decir, que las pensiones de las personas en edad de vejez eran financiadas por las personas que trabajaban en ese momento, los trabajadores financiaban las pensiones de sus padres y abuelos.

Este sistema de reparto simple (conocido en Inglés como pay as you go, PAYG), funcionó durante mucho tiempo a pesar de todas las críticas que se le hicieron debido a la mala administración de los fondos por parte del Estado o porque privilegiaba sólo a ciertos grupos de la población. Pero su principal problema radicaba en que por presiones fiscales y demográficas no era posible asegurar a largo plazo el financiamiento de estos sistemas de seguridad social, más aún cuando había un crecimiento sostenido en la población longeva y una disminución de la natalidad, que hacía insostenible en el tiempo cumplir con las prestaciones de seguridad social. Además de lo anterior, tal sistema se caracteriza por otorgar una cobertura inadecuada, especialmente a la población pobre y que realiza trabajos informales.

De manera de enfrentar la situación antes descrita, es que, los gobiernos Latinoamericanos a partir de la década del 80 comenzaron a realizar reformas estructurales a la seguridad social. Estas reformas a la seguridad social en América Latina, comienzan en Chile en 1981, con el reemplazo del sistema público de pensiones que se caracterizaba por su mala administración y por privilegiar a determinados grupos. En cambio el sistema de seguridad social impulsado en Chile traslada la base del sistema de pensiones, que pasa de lo social o colectivo a la responsabilidad individual, con pilares múltiples.

Las reformas estructurales al sistema de pensiones iniciadas en Chile en 1981, continúan en la década del 90 por muchos países Latinoamericanos, Argentina, Bolivia, Colombia, el Salvador, México, Perú, Uruguay, mientras que Costa Rica, república Dominicana, Ecuador y Nicaragua decretaron sus respectivas reformas en los años 2000 y 2001.

Estos nuevos programas de seguridad social combinan ahorros colectivos e individuales para el financiamiento de las pensiones, lo que se conoce como “enfoque multipilares” o “pilares múltiples”, donde los principales pilares son los siguientes:

- a) Primer pilar, de prevención de la pobreza de las pensiones, el cual es ordenado y administrado públicamente, sistema *Pay as you go* (reparto simple), y el cual tiene prestaciones que son definidas de tal modo de que cumplan una función redistributiva del sistema de seguridad social. Este pilar solidario contributivo, donde las pensiones contra la pobreza son proporcionados por el gobierno, está presente tanto en el DL 3.500, como en la Reforma Previsional de la Ley 20.255.
- b) Segundo pilar, de capitalización individual, donde el gobierno ordena a que los individuos ahorren en cuentas individuales para sus futuras jubilaciones, las que son administradas privadamente, por un mercado de administradora de fondos de pensiones.
- c) Tercer pilar, el gobierno establece incentivos para el ahorro voluntario, a través de reducciones de impuestos por ejemplo, de modo de promover el mantenimiento de un nivel de vida digno y razonable, lo más parecido posible al que tenían en edad laboral.

En este pilar, es el gobierno quien establece las reglas y las personas deciden si participan o no.

A pesar de que todos los países Latinoamericano han participado de reformas estructurales a sus sistemas de seguridad social, no es posible hablar de un “modelo latinoamericano”. Pues el modo de cómo se han ido estableciendo, han variado de un país a otro.

En países como Chile, El Salvador, Bolivia y México, las llamadas cuentas de capitalización individual reemplazaron las instituciones públicas del reparto simple como modelo estatal para proporcionar ingresos para la jubilación. En estos países el pilar contributivo financiado a través de impuestos estatales, asegura pensiones mínimas garantizadas por el Estado y otros subsidios y ayudas sociales a fin de enfrentar una vejez digna a aquella población más pobre, que durante su vida laboral, no capitalizó o lo hizo de manera que sus ahorros no son suficientes para garantizar una vejez digna.

Además en estos países, los trabajadores fueron obligados a cambiarse al sistema de cuentas individuales, pues los sistemas de reparto simple fueron cerrados, salvo el caso de Chile, donde a los trabajadores que participaban del sistema de reparto simple se les dio la opción de afiliarse o no al nuevo sistema pudiendo continuar bajo el sistema de reparto simple.

En cambio, en otros países, como Costa Rica, Argentina, Ecuador y Uruguay, se establece un pilar redistributivo, donde las prestaciones otorgadas por el Estado están condicionadas a la existencia de un mínimo de años de cotizaciones. Y además a sus trabajadores se les ha permitido escoger ingresar al sistema de reparto simple o de cuentas individuales, aun cuando recién se estén integrando a la fuerza laboral.

Cabe señalar además que en la mayoría de los países se han mantenido, sin embargo, regímenes especiales de pensiones para los funcionarios del sector público, que como se ha señalado en variados informes, representan un peligro constante a la sostenibilidad fiscal y estabilidad económica.

2) Beneficios para los países atribuidos a los procesos de Reformas

Los principales logros del establecimiento de un sistema de pilares múltiples han sido estudiados por diferentes organismos como el Banco Mundial “Keeping the promise of social security in latin america”, año 2004, que señala entre los logros los siguientes:

2.1) Reducción de la carga fiscal pensional: Lo que se ha ilustrado en el hecho de que las proporciones totales de deuda por pensiones en el producto interno bruto PIB, se han reducido en la mayoría de los países que han aplicado las reformas de seguridad social y las proyecciones que se hacen en ese sentido demuestran lo mismo.

2.2) Beneficios distributivos: Los países que han practicado las reformas, y que por lo tanto, han reducido los gastos en pensiones, podrán distribuir estos ingresos en otras áreas, tales como, educación, salud, vivienda, etc.

2.3) Aumento de la contribución al sistema formal: El sistema de estímulos estatales para que se capitalice en cuentas individuales, han dado resultado y cada vez es más la fuerza laboral que se integra a estos sistemas de pensiones formales.

2.4) Aumento de la equidad: Las reformas aumentan la equidad, pues el estado cuenta con mayores recursos que se destinan a aquellos sectores de la población efectivamente más vulnerables.

2.5) Establecimiento de una nueva industria financiera: pues las cuentas de capitalización individual son administradas privadamente por entidades denominadas administradores de pensiones, lo que a su vez ha generado un aumento de los mercados de capitales, lo cual hace más eficiente la inversión de recursos y moviliza a la economía, permitiendo en definitiva contribuir al crecimiento económico de los países que han adoptado dichos sistemas de capitalización individual como segundo pilar.

2.6) Crecimiento de activos: En países que han aplicado las reformas los fondos de pensiones, éstas han sido esenciales para mercados como el de bonos corporativos de largo plazo. En Chile por ejemplo, los activos de pensiones que manejan los fondos han aumentado en más de un 50% el PIB. Por su parte, en América Latina, los fondos de pensiones han aumentado los activos, contribuyendo a duplicar el PIB sólo en los últimos 5 años.

2.7) Nueva manera de ahorrar: las reformas han permitido el desarrollo de una nueva manera de ahorrar.

2.8) Nuevos negocios: han surgido nuevos negocios asociados, como las compañías de seguros que proveen seguros de discapacidad, de sobrevivencia, rentas vitalicias, etc.

3) Defectos surgidos tras los procesos de reformas

De los procesos de Reformas si bien han surgido múltiples beneficios, también han derivado variados problemas como consecuencia de su aplicación. A saber:

3.1) Incertidumbre para los gobiernos que como se señaló anteriormente, permiten escoger a quienes se integran a la fuerza laboral, entre un sistema de reparto o de cuentas individuales, ya que se les crea incertidumbre respecto a cuáles van a ser sus pasivos fiscales por pensiones. Esto ha ocurrido en Argentina, Perú y Colombia, país este último que permite a sus trabajadores cambiarse cada tres años.

3.2) Los trabajadores estatales continúan siendo una peligrosa carga para ciertos países, pues los empleados fiscales constituyen un gran porcentaje de la fuerza laboral de los países y porque en general, las pensiones que estos reciben son más altas que las que se paga en virtud del pilar solidario.

3.3) Hay quienes señalan que el modelo de seguridad social multipilares, ha sido exagerado por algunos reformistas. Puede ocurrir, como sucedió en Argentina en el año 2001, que las políticas monetarias y políticas fiscales poco claras, resultan peligrosas incluso para aquellos programas bien implementados y financiados. Para evitar estos peligros es necesario que los países sean capaces de mantener estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal, pues sólo de esa manera es posible asegurar la confianza de la población, tanto respecto del primer pilar o de reparto simple, como el del segundo pilar del sistema de pensiones.

Los gobiernos, con el fin de hacer una implementación exitosa de los sistemas de pensiones multipilares, deben enfocarse en otros puntos previos primordiales, como es el caso de la prevención de la pobreza, la educación de la población para que ahorre y el logro de una administración macroeconómica prudente. El Banco Mundial ha aconsejado, por ejemplo, ordenar que los primeros años de inversión de los Fondos de pensiones se hagan en bonos del Estado, para asegurar de esta manera a los fondos fiscales un flujo de caja necesario para hacer frente al costo público de las reformas estructurales, y además asegurar estabilidad en la inversión de los fondos del segundo pilar.

3.4) Tasas de cobertura excesivamente bajas: Tanto las pensiones asistenciales del primer pilar como las financiadas con ahorros individuales, siguen siendo tasas muy por debajo de la fuerza labora activa, correspondiendo a veces a menos de la mitad.

3.5) Riesgo y costo relativo alto: Existe una percepción por alguna parte de la población de que el nuevo sistema es menos atractivo que otros medios alternativos de ahorro. Esto se debe fundamentalmente a que las comisiones o tarifas de los administradores privados del sistema previsional son altas, correspondiendo a veces a un tercio de las contribuciones de los trabajadores.

3.6) Preferencia del trabajador: Los trabajadores según se ha demostrado a través de encuestas en Chile, muestran una preferencia por instrumentos que sean otorgados por el gobierno para enfrentar los riesgos de pobreza en la vejez, en vez del ahorro forzoso del segundo pilar. Los trabajadores esperan contribuir al sistema público sólo con aquello que les permita tener acceso a fondos suplementarios del gobierno, pues tienen la percepción de que no mejorarán su condición al contribuir a los sistemas reformados.

VII. CONCLUSIONES:

La presente investigación ha tenido por objeto establecer la incidencia de uno de los principios universales más importantes, como es la solidaridad, en uno de los temas más trascendentes en las carpetas gubernamentales de todo el orbe, como es el sistema previsional.

A este respecto, todo gobierno pretende establecer el sistema de pensiones más adecuado y protector para su población, para lo cual conjugan una serie de factores. A la hora de optar por uno, es necesario tener presente que existen cuatro sistemas básicos de pensiones, que son los siguientes:

a) Sistema de reparto intergeneracional, creado por Otto Von Bismark. Este sistema se basa en la solidaridad intergeneracional en virtud del cual la generación de habitantes que están en edad de trabajar aporta cotizaciones a un sistema que otorga beneficios a quienes ya jubilaron.

b) Capitalización colectiva. En este régimen las cotizaciones exceden por mucho las necesidades de los pensionados, por lo mismo, los excedentes son ingresados a un fondo común con el fin de acumular más fondos a través de la inversión.

c) Sistema de reparto solidario, denominado de esta manera porque los fondos se reparten entre un gran universo de personas pero en lugar de ser solidario entre las diversas generaciones, lo es con el sector más pobre de la sociedad.

d) Capitalización individual. Este sistema es el más novedoso de los cuatro y consiste en que cada trabajador ahorra en su fondo personal los dineros que requiere para su jubilación. Esta modalidad fue creada por el ministro José Piñera en 1980 y ha sido adoptado por variados países en todo el mundo.

Para que cada nación pueda decidir cual es el sistema más idóneo para sus habitantes no sólo debe estudiarse de manera pormenorizada cada una de las cuatro alternativas, sino que además es imprescindible considerar otros factores de suma importancia como son la idiosincrasia, el crecimiento demográfico, índices de crecimiento económico, como también, tantos otros factores políticos, sociales y culturales.

Por ello no es una tarea menor encontrar la fórmula adecuada para determinar el régimen previsional que otorgue mayores beneficios para los pensionados chilenos.

Otro tema que es complicado, y que fue tratado en los capítulos anteriores, es el que tiene que ver con la conveniencia de esperar a que ocurra una eventual crisis del sistema de pensiones vigente para reformarlo o es mejor anticiparse a los hechos con el objeto de evitar consecuencias nefastas que, luego, no sean posibles de evitar. En relación e este punto, no cabe duda de que en Chile se optó por perfeccionar el sistema de capitalización individual antes de que se produjese una crisis.

Sin embargo, nadie podía augurar en forma certera que aquella posible crisis se fuera a producir efectivamente. Es por esto que un sector de los autores y cientistas políticos sostiene que se trató de una decisión antojadiza, consecuencia exclusiva de una maniobra política, ya que el sistema

de capitalización individual no había alcanzado su madurez y, por lo tanto, no era dable evaluarlo antes de alcanzar su apogeo.

Por otro lado, el otro sector, arguye que es una medida altamente riesgosa e irresponsable respetar el ciclo del régimen creado en el Decreto Ley 3.500, y por consecuencia, lamentar una probable crisis que tuviese repercusiones irreversibles que involucrasen el futuro de todos los pensionados chilenos. De todas maneras, según su propio creador, es decir José Piñera, el sistema de capitalización individual necesita de un entorno macroeconómico estable que se rija por las leyes del mercado. Las tasas de interés, por ejemplo, nunca podrían ser negativas en una nación que adopte este régimen previsional.

A la luz de esto, todo indica que fue una decisión acertada el hecho de introducir modificaciones al sistema de capitalización individual ya que a la fecha el mundo entero está viviendo una recesión de duración indeterminada. Además potencias tan importantes como Alemania y Francia son partidarias, en virtud de la crisis mundial, de una mayor intervención estatal.

Sin embargo, la lógica nos indica que cambios tan importantes que es el instaurado por la Ley 20.255, no están exentos de problemas. Con relación a los inconvenientes más notorios que tuvo esta reforma podemos mencionar los siguientes:

- Acelerar la recepción de los beneficios del pilar solidario. La reforma asegura la protección sólo al 60% de la población más pobre en un comienzo. Obviamente esto responde al ajuste que es necesario llevar a cabo en toda reforma.

- Otro inconveniente dice relación con la propuesta por parte de la Concertación de que el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia sea de cargo de los empleadores. Los detractores de esta iniciativa sostuvieron que ello se transformaría en una especie de impuesto al trabajo, fomentando la evasión y perjudicando, principalmente a la Pequeña y Mediana empresa.
- También fue un punto de discordia la posibilidad de que el Banco del Estado entrara al mercado de las A. F. P. y se creara así una A. F. P. estatal
- Por último, un tema complejo decía relación con la solicitud de rebajar a sesenta años, la edad de acceso de la mujer a la pensión básica solidaria, que en el proyecto era de sesenta y cinco años.

Los inconvenientes ya expuestos fueron superados en la confección final de la Ley 20.255, pero al documento publicado en el Diario Oficial se le critica el hecho de que no fueron presentados proyectos alternativos al que, finalmente, se transformó en la Reforma Previsional.

Además, las propuestas de la Comisión Marcel con relación al financiamiento del pilar solidario nunca alcanzaron un acuerdo absoluto, sino que, por el contrario, se cruzaron argumentos y posiciones hasta llegar a una decisión que fue apoyada por la mayoría de los involucrados.

Con respecto a una perspectiva netamente pragmática, cabe señalar que uno de los objetivos alcanzados claramente por la Ley 20.255 es el de haber superado la rigidez y complejidad propia del Decreto Ley 3.500. Es así como esta reforma no establece requisitos insoslayables para que los

habitantes accedan a sus beneficios, así como tampoco establece diversas fórmulas que son difíciles de comprender para que los cotizantes aprovechen sus ahorros.

En este sentido se puede apreciar, también, la primacía del pilar solidario ya que se realiza un esfuerzo que pretende eliminar las brechas naturales que existieron desde 1980 entre los diversos trabajadores y que se tradujeron en que solamente las personas que eran capaces de entender los diversos requisitos y variables establecidas por el Decreto Ley 3.500 eran quienes lograban efectuar un retiro conveniente de sus ahorros, pero no así los demás. Por lo mismo al eliminarse estos obstáculos es posible garantizar a todos los habitantes un equitativo y adecuado acceso a la información.

También, y a propósito de las acciones procesales ligadas al tema, es posible inferir lo siguiente. Una de las demandas más comunes que son interpuestas en nuestros juzgados laborales son las nulidades de despido. En efecto, este libelo tiene por objeto establecer una sanción pecuniaria para aquellos empleadores que proceden a despedir trabajadores sin cumplir con lo preceptuado en el artículo 162 del Código del Trabajo, vale decir, acreditar el pago de las respectivas cotizaciones previsionales devengadas hasta el último día del mes anterior al del despido.

La Reforma Previsional es importante a este respecto, ya que muchas veces este tipo de juicios llegan a su fin mediante acuerdos, judiciales o extrajudiciales, entre las partes. Es así como, por lo general, los ex trabajadores que llegan a un acuerdo y que perciben bajos sueldos, prefieren recibir el dinero que correspondería depositar en las instituciones previsionales a que se enteren en dichos organismos.

Por lo mismo, creemos que la Reforma Previsional ayuda a evitar que estas personas no reciban sus pensiones al jubilar, ya sea por no establecer un mínimo de años como en el caso del Decreto Ley 3.500, ya sea porque crea una Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario para solucionar este tipo de inconvenientes y proteger, de esta manera, a este sector de la población. De esta forma, el beneficio otorgado por las Pensiones Básicas Solidarias alcanzará, en una primera etapa a alrededor de 510.000 personas, es decir, al 60% más pobre de la población.

Sin embargo, la aplicación del Principio de la Solidaridad acuñado por esta Reforma no termina aquí, sino que otro sector de la población que resulta ampliamente beneficiado son las mujeres. El Gobierno calcula que el 60% de los receptores de Pensiones Básicas Solidarias serán mujeres.

Lo anterior es sumamente justo en virtud de que, históricamente, las pensiones percibidas por el sector femenino de la población laboral se veían menguadas por eventos como la maternidad, la dedicación al cuidado del hogar o empleos temporales. A esto, además, se suma la existencia de un bono por hijo nacido vivo.

Otros beneficiados son los trabajadores independientes. Ellos, a partir de esta Reforma, tienen derecho a las mismas regalías que poseen los trabajadores dependientes, a saber: asignación familiar, opción de afiliarse a cajas de compensación y lo más importante, poder solicitar una Pensión Básica Solidaria si ello fuese necesario.

En fin, que duda cabe de que Chile se ha caracterizado por ser pionero en lo que respecta a materia previsional. Exactamente cumpliendo con esto es que llevó a cabo una nueva Reforma Previsional.

Muchos creyeron que se trataría de una vuelta a un sistema de reparto, sin embargo, ello dista largamente de la realidad ya que el aporte es realizado por el propio sector laboral, pero en gran medida, el peso cae mayoritariamente sobre el Estado, por lo que mal podríamos decir que se trata de un sistema de reparto.

Por lo mismo, una de las inquietudes más recurrentes dicen relación con el financiamiento de las pensiones. Es decir, si el Estado responde en gran medida de solventar estas pensiones, se deben dar todas las condiciones que permitan contar con estos fondos. En otras palabras, que en la actualidad Chile posea la tranquilidad económica para asumir una labor de esta envergadura, no significa necesariamente que siempre cuente con los medios económicos para hacerlo. ¿Qué va a ocurrir con las pensiones si se llega a generar una crisis económica? Sin embargo, responder esta interrogante es una tarea que supera por mucho los objetivos propuestos para esta investigación.

Para terminar, quisiéramos reforzar la idea de que, sin lugar a dudas, el Principio de la Solidaridad es la base fundamental de la Reforma Previsional en curso, lo cual se demuestra claramente en el igual acceso a todos los beneficios y a la inclusión de todos los sectores de la población (aún de la población pasiva) al momento de diseñar las directrices de este cambio tan importante en materia previsional. Una Reforma de estas características propicia un ambiente afable y grato en el accionar de las distintas instituciones de una nación, así como la relación entre estas y los habitantes del país.

Es de esperar, que al igual que en 1980, Chile pueda demostrar que es capaz de asumir con toda propiedad el rol de propulsor de reformas eficientes en materia previsional, reformas que cumplan con los objetivos trazados y orientados a lograr una sociedad más justa e igualitaria, basada, como ya dijimos, en un Pilar Solidario.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- 1) ASAMBLEA CIUDADANA POR UNA REFORMA SOLIDARIA, 2001. *Salud para Todos, con Todos*. Documento para discusión. Santiago de Chile: Asamblea Ciudadana por una Reforma Solidaria
- 2) Decreto Ley 3.500 de 1980
- 3) Ley N°20.255. CHILE. Establece reforma previsio nal. Ministerio del trabajo y previsión social, Santiago, Chile, Marzo de 2008. 140 p.
- 4) CHILE, 1952. *Historia Fidedigna de la Ley N° 10.383. Modifica el Seguro Social Obligatorio y crea el Servicio Nacional de Salud*. Santiago de Chile: Cámara de Diputados.
- 5) ELTER, D., 1999. *Sistema de A.F.P. Chileno. Injusticia de un Modelo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones/ Universidad Arcis.
- 6) ENCUESTA de protección social 2006, presentación general y principales resultados por David Bravo, Javiera Vásquez, Jere R. Behrman, Olivia S. Mitchell y Petra E. Todd. Santiago, Chile. Enero de 2008. 112 p.
- 7) FAZIO, H., 1996. *El Programa Abandonado. Balance Económico del Gobierno de Aylwin*. Santiago de Chile: ARCIS-CENDA.
- 8) GILL, Indermit. PACKARD, Truman. YERMO, Juan. *El futuro de la seguridad social en América Latina*. Bogotá, Colombia.2005 Banco Mundial. 64 p.

- 9) GODOY, Roberto (editor segunda edición). *Manual síntesis de los conceptos fundamentales*. Santiago, Chile. Agosto de 2006. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- 10) LAVADOS, I., 1984. *Evolución de las Políticas Sociales en Chile 1964-1980*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- 11) MARCEL, Mario. *Informe Final Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. Santiago, Chile. Julio de 2006.
- 12) MIDEPLAN, “El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional”, Unidad de Estudios Prospectivos, Mideplan, mayo de 2000.
- 13) MINSAL (Ministerio de Salud), 2001b. *Reforma del Sistema de Salud*. Santiago de Chile: MINSAL
- 14) MIRANDA, Ernesto, “Sistemas de salud en el mundo. Parte I: un marco conceptual para el análisis” en Miranda, Ernesto (ed.), *La salud en Chile: evolución y perspectivas*, Santiago, CEP, 1994.
- 15) MORALES Quiroga, Mauricio, Navarrete Yáñez, Bernardo, 2004 “*Las Asociaciones de fondos de pensiones (AFP) y las instituciones de salud provisional (ISAPRES): argumentos a favor, en contra y propuestas desde la literatura*”, Santiago de Chile, Depto. Ciencia política Universidad de Chile
- 16) PIÑERA, J., 1991. *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago de Chile: Editora Zig-Zag

- 17) POBLETE, Carlos. Seguridad social, parte doctrinaria. Santiago, Chile. 2007. 70 p.
- 18) RACZYNSKI, D., 1991. '*Estado de Bienestar*' y *Políticas Sociales en Chile: Origen, Transformaciones y Perspectivas*. Documento para comentarios. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Planificación Nacional.
- 19) ROZAS, M. P., 1992. Evolución del gasto social en Chile. In: *El Modelo Económico Chileno* (D. Wisercarver, org.), pp. 171-225, Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- 20) SCHMITTER, P. C., 1993. La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 3:3-31
- 21) SEGURA, Mónica. Reforma al Sistema de Pensiones en Chile, Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional. Santiago, Chile.
- 22) URCULLO, Luis. La reforma previsional boliviana y el caso del incentivo al traspaso. (magíster en gestión y políticas públicas). Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, 1996. 29 h.
- 23) VENTURINI, Gabriela, "Recursos humanos para el sector salud. Necesidades para el mediano y largo plazo. La oferta y demanda de persona", en Giaconi, Juan, *La salud en el siglo XXI: cambios necesarios*, Santiago, CEP, 1995.

- 24) WALKER Hirschfeld, Eduardo, "Reflexiones en torno a políticas de intervención adecuadas para la administración de fondos de pensiones", en *Cuadernos de Economía*, año 28, N°85, diciembre de 1991.
- 25) YAÑEZ, Sonia. En: MESA DE DISCUSIÓN: " MUJERES Y REFORMA PREVISIONAL": 23 de Octubre de 2006. Santiago, Centro cultural de España y Programa Equidad de género y políticas públicas de FLACSO - Chile
- 26) ZAPATTA, F., 1999. *Mitos y Realidades do Sistema Privado de Fondos de Pensiones en Chile (AFP)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.