



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE POSTGRADO

**LA REGULACIÓN DEL TRABAJO PESADO EN LA LEGISLACIÓN
NACIONAL. UNA NECESIDAD? MIRADA DESDE EL PUNTO DE
VISTA PREVISIONAL**

Tesis para optar al grado académico de Magister en Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social

PAULINA RIQUELME BARRIENTOS

Profesor Guía: Héctor Humeres Nogueira

Santiago, Chile 2016

INDICE

Introducción	pág. 4
I. Marco conceptual y teórico de la investigación a desarrollar	pág. 7
1. Concepto de Seguridad Social	pág. 7
2. Sistema chileno de pensiones por vejez	pág. 12
3. La reforma previsional del año 2008	pág. 25
4. Estado de la discusión en materia de pensiones	pág. 29
4.1 Comisión Marcel	pág. 29
4.2 Comisión Bravo	pág. 43
II. regulación del Trabajo pesado en Chile	pág. 55
1. Evolución normativa	pág. 55
2. Historia de la Ley 19.404	pág. 61
3. Ley 19.404	pág. 64
4. El reglamento de la ley 19.404	pág. 71
5. Guía técnica para la evaluación del trabajo pesado	pág. 73
III. Estadísticas Nacionales	pág. 82
IV. Opiniones e impresiones miembros de la Comisión Ergonómica	pág. 86
V. Regulación comparada de Trabajo pesado	pág. 97
1. Caso Español	pág. 97
1.1 Nociones generales del sistema de Seguridad Social	pág. 97
1.2 Trabajo pesado	pág. 99
2. Caso Alemán	pág. 109

2.1 Nociones generales del sistema de Seguridad Social	pág. 109
2.2. Trabajo pesado	pág. 110
3. Análisis comparativo realidad chilena, española y alemana	pág. 114
VI. Tendencia internacional	pág. 118
VII. Reflexiones en torno a la regulación y naturaleza del trabajo pesado	
	Pág. 134
1. Énfasis en la prevención de riesgos que puedan dañar la vida o salud de los trabajadores	pág. 134
2. La cotización adicional por trabajo pesado no reemplaza o corrige el daño previsional de adelantar la edad de jubilación	pág. 143
3. En nuestro sistema de capitalización individual la regulación del trabajo pesado no es un beneficio, como sí lo era en el antiguo sistema de pensiones	pág. 145
4. Evaluación del trabajo pesado y su conceptualización	pág. 147
5. Se ajusta la legislación actual a la tendencia internacional en la materia	pág. 155
6. Propuesta de cambio en la institucionalidad	pág. 156
7. Eliminar o matizar la regulación del trabajo pesado	pág. 157
Conclusiones	pág. 158
Bibliografía	pág. 161
Anexo	pág. 166

I. Introducción

El presente estudio pretende, en primer lugar, hacer un acercamiento al trabajo pesado desde el punto de vista de su inserción en la Seguridad Social, para ello, se desarrolla el marco conceptual de la investigación, el cual nos sitúa en el ámbito de la regulación a nivel interno, así como en el actual estado de discusión en la materia.

Seguidamente, se analiza la evolución positivo-normativa del trabajo pesado en nuestra legislación, desde sus orígenes, hasta llegar a su regulación actual legal y reglamentaria, además de revisar aquellos instrumentos o elementos que sirven de apoyo en su aplicación práctica. Acto seguido se entrará en un análisis estadístico, el cual mediante cifras objetivas, nos sincerará y acercará a cuál ha sido la utilización y aplicación de la ley que regula la materia. Luego, a raíz de una investigación empírica, efectuada mediante entrevistas y encuestas a los actores protagonistas de la calificación de trabajo pesado, la Comisión Ergonómica Nacional, se revisarán las opiniones e impresiones de sus miembros.

Todo estudio en derecho, debe tener alguna referencia a la regulación comparada y esta no será la excepción. Para estos efectos, se estudiará en extenso la regulación española, alemana y se contrastará con la realidad chilena, lo cual nos dará luces respecto de sus diferencias, similitudes e imperfecciones.

Posteriormente se analizarán diversos estudios e informes, elaborados a nivel internacional en los últimos años, por la Organización Internacional del Trabajo, Unión Europea y a nivel local en América Latina y el Caribe por el Banco Interamericano del Desarrollo, los cuales hacen alusión a actuales desafíos en materias de pensiones y hacia donde se quiere avanzar en la materia.

Luego de haber realizado un análisis teórico-dogmático y empírico, se proponen ciertas ideas que llevan a reflexionar en torno a la regulación y naturaleza del trabajo pesado en nuestra legislación, proponiendo en términos simples y sucintos, que el énfasis sea puesto en la prevención y en la promoción de la salud de los trabajadores, en su desregulación normativa, en incentivos para los empleadores. Asimismo, se proponen cambios a nivel funcional e institucional.

Si bien el trabajo pesado tiene estrecha relación con la salud ocupacional, tema al cual se hace referencia en extenso durante este trabajo investigativo, se pretende que sea un instrumento de referencia, al momento de analizar la naturaleza de la jubilación anticipada, es decir, un enfoque previsional. No obstante lo anterior, es indudable que por la transversalidad de la materia objeto de estudio, sus implicancias están tratadas en ambos sentidos.

El presente estudio al enfocarse en un tema de interés jurídico y social, como lo es la jubilación anticipada, es ambicioso, en el sentido que no se restringe sólo a

la investigación jurídica, sino que también incorpora elementos de las ciencias sociales al debate, los cuales, por cierto, llevan a tener una comprensión más holística de la materia.

El objetivo fundamental del presente estudio es que se genere discusión en torno a la actual regulación del trabajo pesado en Chile, tema al parecer no muy relevante para la doctrina *ius-laboralista*, en atención a su escaso tratamiento en manuales, artículos de interés y textos especializados en general, salvo algunas tesis de pregrado que se limitan a transcribir el texto de la ley y reglamento, sin ahondar en aspectos regulatorios de fondo.

I. Marco conceptual y teórico de la Investigación a desarrollar

1. Concepto de Seguridad Social

Resulta insoslayable al abordar la temática de la presente investigación, hacer un acercamiento conceptual a la Seguridad Social, toda vez que el enfoque que se pretende es justamente desde ésta perspectiva, independiente de las referencias a salud ocupacional que se hagan. Con este objetivo, revisaremos diversos conceptos de la materia, para luego aventurarnos en señalar un concepto propio.

No existe un concepto unívoco o que suscite mayor consenso en la doctrina laboralista. Tal como lo señala Pablo Arellano, *“al momento de determinar lo que es la Seguridad Social, nos encontramos con que no existe un concepto único, hay muchos y de diferente énfasis. Podemos encontrar, tal como ya lo hemos señalado, definiciones amplias y restringidas, atendiendo al contenido que se le asigne, también según su cercanía o lejanía con los seguros sociales y la previsión social. Así como también su relación con otras áreas del derecho”*¹

La doctrina nacional, mayoritariamente se inclina por recurrir a las distintas definiciones que ha dado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual

¹ ARELLANO, PABLO “et al”. 2013. Seguridad Social Parte General y Pensiones. Editorial Librotecnia, Chile, Santiago. pág. 39.

la conceptualiza como el *“conjunto de disposiciones legislativas que crean un derecho a determinadas prestaciones para determinadas categorías de personas, en condiciones específicas”*²

Sin embargo, el concepto anterior, resulta bastante impreciso e indeterminado y no define concretamente qué abarca propiamente tal la Seguridad Social.

En el año 1991 la OIT ha definido a la Seguridad Social como: *“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con los hijos”*.³

Esta última definición resulta mayormente explicativa del concepto de Seguridad Social propiamente tal, haciendo alusión a las contingencias cubiertas, sin embargo, y dando un paso más allá la OIT, perfecciona el concepto anterior, indicando lo siguiente: *“El concepto de Seguridad Social que aquí se adopta*

² NOVOA, PATRICIO. 1977. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Jurídica de Chile, Santiago. pág. 122.

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1991. Administración de la Seguridad Social. Ginebra. pág. 9.

abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo:

- *Falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia;*
- *Falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica;*
- *Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo;*
- *Pobreza generalizada y exclusión social.*

*Los sistemas de Seguridad Social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo”.*⁴

Un interesante concepto doctrinario es el que proporciona don Patricio Novoa, quien considera que la Seguridad Social es *“el conjunto de normas y principios destinados a: regular el funcionamiento institucional de las entidades gestoras y administradoras; reglar las relaciones entre ellas, de éstas con los usuarios, tanto en cuanto a la afiliación y las cotizaciones de proceder, como a las prestaciones y al cumplimiento de las normas de acceso, modificación y extinción de*

⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2011. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. 100ª reunión, Informe VI. Ginebra. pág. 9.

prestaciones; con los empleadores; y resolver los conflictos entre los actores involucrados".⁵

Uno de los conceptos más relevantes de Seguridad Social, está dado por la conceptualización que realiza la Comisión de Expertos que elaboraron el "Informe sobre la Reforma a la Seguridad Social Chilena en el año 1964", más conocida como "Comisión Prat", el cual señala lo siguiente: *"la Seguridad Social –en su concepto integral y moderno- es la rama de la política socio-económica de un país, por la cual la comunidad protege a sus miembros, asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, a fin de lograr mejor productividad, más progreso y mayor bienestar comunes"*.⁶

Lo que subyace a la idea de la Seguridad Social es la dignidad de las personas, o dicho de otra forma *"La Seguridad Social se fundamenta en la aspiración humana de verse libre de la necesidad económica"*⁷

⁵ NOVOA, PATRICIO. Op. Cit, pág. 55 y 56.

⁶ HUMERES, HÉCTOR. 2004. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, Editorial Jurídica de Chile, Tomo III. pág. 13.

⁷ ARELLANO, PABLO, "et Al". Op. Cit, pág. 43.

Ahora bien, las contingencias que debería cubrir la Seguridad Social, según lo dispuesto en el Convenio N° 102 de la OIT (sobre norma mínima en materia de Seguridad Social) dicen relación con lo siguiente:

- i) Asistencia Médica
- ii) Nacimiento o maternidad
- iii) Salud
- iv) Vejez
- v) Invalidez
- vi) Muerte
- vii) Sobrevivencia
- viii) Cesantía
- ix) Accidentes del Trabajo y enfermedades Profesionales.

Luego de analizados los conceptos anteriores podríamos conceptualizar que la Seguridad Social se puede definir como: aquel conjunto normativo compuesto de normas de derecho positivo y de principios, que busca otorgar prestaciones mínimas en materias de salud, vejez, cesantía, invalidez y muerte, con el fin de dar dignidad a los habitantes de una nación que no cuentan con los medios suficientes para el financiamiento de estos derechos sociales, o bien, regular la cobertura de contingencias básicas que afectan de manera transversal a determinado grupo de personas. Adicionalmente, en este conjunto normativo se

regulan las atribuciones de los órganos estatales o privados que intervienen en el sistema de cobertura de contingencias, financiamiento y contribución.

No obstante la gran cantidad de contingencias o estados de necesidad que abarca la Seguridad Social, el presente estudio se circunscribe principalmente a la vejez y salud de las personas. En este contexto se analizará y estudiará el sistema de pensiones chileno, vinculado específicamente a la jubilación anticipada por la realización de trabajo pesado.

Antes de desarrollar el tema central objeto de estudio, como paso previo y necesario, se debe realizar un acercamiento al sistema general de pensiones chileno, el cual se desarrollará en el acápite siguiente.

2. Sistema chileno de pensiones de vejez

Es frecuente leer en manuales de Seguridad Social, la referencia al “Nuevo sistema de Pensiones”, tal vez por la denominación del decreto que lo regula, sin embargo, el sistema está instaurado desde hace 35 años en nuestro país, por medio del Decreto Ley N° 3.500, cuya promulgación y publicación se realizó en el mes de noviembre de 1980, modificado por última vez el día 26 de enero de 2016, por la ley N° 20.894.

Se debe advertir, que en cierta medida este “nuevo sistema” convive con el antiguo sistema previsional, hoy administrado por el Instituto de normalización previsional (INP).

El anterior sistema de pensiones, era un sistema contributivo y de reparto. Que el sistema sea contributivo significa que es financiado por el pago de las cotizaciones de Seguridad Social. En este sentido se señala que *“Es aquel en que la fuente principal y única de financiamiento es la cotización de Seguridad Social.”*⁸ . Desde el punto de vista de su financiamiento, el régimen o sistema de reparto importa que *“Este mecanismo de financiamiento, en términos simples, se basa en un equilibrio entre la población activa que cotiza, y la población pasiva, que recibe las pensiones”*⁹

El sistema era administrado por las Cajas de Previsión y tenía una regulación casuística, dependiendo del tipo de trabajador que se trataba. Se encontraba financiado por las cotizaciones de trabajadores, empleadores y eventualmente por el Estado.

⁸ARELLANO, PABLO “et al”. Op. Cit. pág. 110.

⁹ARELLANO, PABLO “et al”. pág. 106.

“Tradicionalmente, en nuestro país el Sistema de Pensiones se caracterizó por la coexistencia de regímenes de pensiones diferentes entre sí tanto por estar destinados a distintos grupos ocupacionales, como por contemplar regulaciones y beneficios diversos para éstos”.¹⁰

“La economía política de este proceso llevó a que hacia fines de los años setenta, el Sistema de Pensiones chileno contara con 35 Cajas de Previsión y alrededor de 150 regímenes previsionales distintos, cuya normativa estaba distribuida en más de 600 cuerpos legales. El sistema era cuestionado por ser segmentado y con ausencia de portabilidad de derechos entre Cajas, ya que cada Caja administraba a partir de una sola tasa de cotización un conjunto de riesgos...”¹¹

El fracaso del sistema estuvo dado porque *“los cambios demográficos fueron reflejando una permanente disminución de la tasa de natalidad y un aumento significativo en las expectativas de vida, la que revirtió drásticamente esta favorable relación (entre población activa versus población pasiva), provocando un fuerte desfinanciamiento del sistema”.*¹²

¹⁰ HUMERES, HÉCTOR. Op. Cit. Pág. 231.

¹¹ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe Final. Primera edición, Santiago, Chile. Pág. 52.

¹² HUMERES, HÉCTOR. Op. Cit. pág. 106.

Otras razones que explican esta crisis dicen relación con que *“las pensiones se pagaban en moneda nominal, sin proteger su valor adquisitivo frente a la inflación, ya que carecían de reajuste automático; existían diversos requisitos y fórmulas de cálculo de las pensiones según la caja; estaba impedido un trabajador de optar por otra Caja, ya que se encontraba adscrito a una según la labor que desarrollase, constituyendo un “mercado cautivo”, que no incentivaba el otorgamiento de un buen servicio, y con un escaso grado de fiscalización por parte del Estado”*.¹³

En síntesis, el antiguo régimen previsional, compuesto principalmente por las Cajas de Previsión Social, era tremendamente injusto y discriminatorio, atendido a que cada grupo de trabajador cotizaba en Cajas distintas, con distinto monto y regímenes de beneficios; y con requisitos diferenciados en cuanto a la edad para pensionarse y el monto a pagar de cotizaciones.

Por otra parte, los sistemas de reparto en la actualidad son insostenibles para los países en vías de desarrollo, atendido el aumento sostenido en la esperanza de vida, lo que ha incidido en un envejecimiento de la población, además un control férreo de la natalidad, el que viene de los años sesenta con la introducción de los métodos anticonceptivos. Ambos elementos producen un aumento de la

¹³HUMERES, HÉCTOR. Op. Cit. pág. 233.

población pasiva por sobre la activa, por lo que se hizo imposible su perduración hasta los tiempos actuales.

No debemos olvidar que las condiciones del mercado de trabajo eran distintas a las que hoy existen: Había una mayor cantidad de trabajos en la informalidad, no existía obligación de pagar un ingreso mínimo mensual, sino hasta el año 1987 mediante la promulgación de la ley 18.647, ello sumado a los altos índices de pobreza de nuestro país.

En forma adicional, y consecuencial al hecho de la escasa fiscalización estatal, existía una alta tasa de evasión, y muchas veces se cotizaba por valores mínimos o lisa y llanamente no se cotizaba. Había asimismo injusticias en el sistema, en que por ejemplo, existían diferencias entre empleados y obreros; funcionarios del sector privado y sector público; funcionarios de las fuerzas armadas versus civiles, entre otras. *“Los requisitos que cada régimen previsional establecía eran diferentes, incluyendo una diversidad de edades legales o períodos de cotización disímiles para acceder a los beneficios allí considerados”*.¹⁴

A raíz de la inequidad, el desfinanciamiento del sistema y por supuesto, la implantación de un sistema neoliberal con la instalación del régimen militar en el

¹⁴ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 52.

poder, fueron factores claves que incidieron en un cambio en el sistema de pensiones, el cual se instaló en el año 1980 y ha sido un modelo a seguir para otros países, el cual incorporó a todos los trabajadores, a excepción de carabineros y Fuerzas Armadas, quienes *“hasta la fecha tienen un sistema que es financiado en un 91% por el Estado y el 9% por imposiciones para pensiones provenientes del personal activo y pasivo”*.¹⁵

El actual sistema es administrado por entidades privadas, las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales el trabajador puede elegir libremente, no haciendo discriminaciones en cuanto al empleo que preste. A pesar de lo anterior, el Estado no se ha mantenido al margen de este sistema, sino que ha dictado su regulación y vigila su funcionamiento, por medio de la Superintendencia de Seguridad Social, y anteriormente por medio de la Superintendencia de AFP.

Existe actualmente un proyecto de ley de AFP Estatal, Boletín N° 9399-13, el cual se enmarca dentro de las medidas tomadas dentro de los cien primeros días de Gobierno de la Presidenta de la República Michelle Bachelet. El señalado proyecto de ley, ingresó a tramitación con fecha 16 de junio de 2014, encontrándose actualmente en primer trámite constitucional, sin urgencia, desde

¹⁵ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 53.

octubre del mismo año, fecha desde la cual no ha tenido avances en su tramitación. Está compuesto de veintiún artículos, más un artículo transitorio.

En primer término se autoriza al Estado para ejercer una función empresarial, en virtud de lo dispuesto en nuestra Constitución Política, la cual establece el principio de subsidiariedad del Estado; en segundo término su objeto no es distinto a aquel que tienen el resto de las administradoras privadas; Finalmente el proyecto regula pormenorizadamente su patrimonio, quienes serán sus directores y su supervigilancia.

Según información oficial Publicada en la página web del Ministerio del Trabajo y Previsión social, *“sus principales objetivos son: Permitir aumentar la cobertura hacia sectores que no son de interés prioritario para las AFP privadas, entre ellos, personas de menores rentas, trabajadores independientes y trabajadores que cumplen sus labores en zonas alejadas de centros urbanos. Entre ellos debemos diferenciar los no afiliados (donde el 70% de estos son mujeres, por lo cual la AFP Estatal tendría una importante tarea en cerrar la brecha de género entre hombres y mujeres) y los afiliados que no están cotizando.*

Poder introducir mayores niveles de competencia, otorgando a las personas la posibilidad de elegir entre un operador público y uno privado.

Si bien, no es una solución definitiva y única frente a los complejos problemas que presenta nuestro sistema de pensiones. Si contribuirá de forma gradual al

*mejoramiento de los resultados de las pensiones que se generan en el mecanismo de capitalización individual. Mejorando las ofertas y beneficios en general.*¹⁶

No obstante lo señalado en forma oficial por el Gobierno, del texto del proyecto de ley, no se advierten innovaciones en cuanto a su objeto o función social, que sean distintas a las de una AFP Privada, por lo que más allá de las buenas intenciones declaradas, el proyecto debería contemplar disposiciones que satisfagan las legítimas aspiraciones de los ciudadanos, mediante la regulación de una AFP estatal y que dicen relación, principalmente con control de riesgo de las inversiones y la comisión que dichas entidades cobran a sus cotizantes.

El modelo de AFP se aleja del sistema de Cajas, en el sentido que se abandona el sistema de reparto para instaurar un régimen de capitalización individual, es decir, cada persona contribuye al financiamiento de su propia pensión, las cuales se acumulan en una especie de “cuenta individual”, administrada por la AFP que el trabajador elija.

Las AFP, por su parte, administran e invierten los fondos de los cotizantes, en instrumentos de renta fija y/o variable, según el fondo que le trabajador elija, o

¹⁶ MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL [en línea] <<http://www.mintrab.gob.cl/agenda-laboral/afp-estatal/>> [consulta 28.03.16]

bien, si no ejerció su opción, el que la ley determine según su edad. El sistema de multifondos fue incorporado el año 2002, por la ley N° 19.795, de fecha 28 de febrero de 2002. La clasificación va desde el fondo A hasta el E, siendo el primero más riesgoso, por tener su portafolio invertido en mayor cantidad de instrumentos de renta variable.

El financiamiento de la administración que realizan las AFP está dado por la comisión que cobran a sus afiliados. Se debe mencionar que recientemente, con fecha 08 de agosto de 2016, la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet, anunció el envío de una moción modificatoria de la ley, en el sentido que las Administradoras no podrán cobrar comisiones cuando los fondos del afiliado hayan tenido pérdidas en el período. Adicionalmente se anunció el aumento de la tasa de cotización del trabajador en forma progresiva hasta llegar a un 5%, lo cual se haría en forma progresiva en el plazo de diez años, siendo de cargo del empleador su pago. Finalmente en dicho discurso se hizo alusión al fortalecimiento del pilar solidario de pensiones y a dar urgencia a la tramitación del proyecto de ley que crea la AFP estatal.

Lo cierto es que dicho anuncio aún no se ha materializado, sin embargo, a primera vista, el no cobro de la comisión en caso de pérdidas del afiliado, se asoma como una justa salida a las mermas que experimentan los cotizantes en sus fondos, producto de decisiones que ellos no han tomado, salvo en lo que dice

relación con la elección de su fondo y solo en el evento que haya ejercido su opción. A su vez esta medida tiene un efecto a nivel social, toda vez que ha existido un amplio cuestionamiento en el último período en relación a las altas utilidades de las AFP, versus el bajo monto actual de las pensiones por vejez, por lo que ciertamente las AFP ya no tendrán ingresos a “todo evento”, sino que existirá una especie de “riesgo compartido”, comisionando en la medida que exista rentabilidad en el fondo de los afiliados, con lo que se produciría un doble efecto: Por una parte existirá mayor cuidado y prolijidad en las inversiones de los fondos, lo que podría llevarlas a invertir en instrumentos menos riesgosos y más conservadores, consecuentemente bajando el monto de la rentabilidad real, o bien que las Administradoras tiendan a cobrar mayores comisiones en los períodos de rentabilidad, para compensar su falta de ingresos durante los períodos con números rojos.

Según información publicada por la Superintendencia de Pensiones, las utilidades de las Administradoras de Fondo de Pensiones en el último período reflejan las siguientes cifras:¹⁷

¹⁷ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. [en línea] <
http://www.safp.cl/safpstats/stats/apps/estFinAdm/C18_RENTAB.php?informe_id=1&cuadro_id=18&cuadro_fecha_inicio=2010-12-01&adm_idu=9999&publicacion_fecha_informe=2016-06-01&tipo=html> [consulta 13.08.16]

Rentabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones 30 de Junio de 2016 (1)		
Administradoras	Rentabilidad Ejercicio	Rentabilidad Ejercicio
	30 de Junio de 2016	30 de Junio de 2015
CAPITAL	6,73	8,22
CUPRUM	4,01	15,84
HABITAT	14,43	17,18
MODELO	48,51	54,71
PLANVITAL	0,44	-0,26
PROVIDA	4,20	15,77
SISTEMA	5,82	14,28
(1)	Corresponde a la Ganancia (Pérdida) sobre el patrimonio neto inicial de la Administradora, en %.	

En relación al alza de cotización en un 5% podrán existir diversas opiniones en cuanto a su suficiencia o insuficiencia, lo cierto es que, si nos comparamos con otros países nuestras tasas de cotización son bajas, por lo que si se quiere aumentar el monto de las pensiones en un sistema de capitalización individual, lo lógico es que el porcentaje de las cotizaciones aumente, sin embargo, es sabido que esta suma no será pagada por el empleador, sino que será considerada como “costo empresa” al momento de contratar al trabajador, por lo que en definitiva, el empresario al estimar sus costos por contratar a un trabajador, identificará este ítem, y ello será cargado en sus remuneraciones, incidiendo en una menor remuneración bruta, o bien, en menores contrataciones.

En relación al fortalecimiento del pilar solidario, existe consenso en que desde su creación, se han disminuido las brechas y la pobreza de aquellas personas socialmente más desprotegidas, sin embargo, aún está por determinarse la población que será beneficiada de estas medidas, y cuál será su financiamiento, en atención a que han existido voces que señalan que parte de la cotización adicional de este 5% que cotizará el empleador, vaya a una especie de fondo solidario que beneficie a este grupo, con lo que el aumento de la cotización no iría en directo beneficio del cotizante, sino que de los grupos más vulnerables, punto que también puede generar debate.

La afiliación al sistema es obligatoria para los trabajadores dependientes, cualquiera sea su actividad laboral, que hayan iniciado labores a partir del 01 de enero de 1983. Tiene la característica de ser *“única y permanente, subsistiendo durante toda la vida del afiliado, sea que se mantenga o no en actividad, que ejerza una o varias actividades simultáneas o sucesivas, o que cambie de institución dentro del Sistema”*.¹⁸

Las cotizaciones previsionales se pueden clasificar en:

- a) Básica: la cual es obligatoria para todos los trabajadores dependientes, quienes están obligados a cotizar el 10% de la remuneración imponible, y

¹⁸ HUMERES, HÉCTOR. Op. Cit. Pág. 242.

su destino es la cuenta individual del afiliado, para financiar las pensiones de vejez.

- b) Adicional: Para el Seguro de invalidez y sobrevivencia. Se calcula sobre la misma base que la pensión básica obligatoria, sin embargo, su porcentaje es mucho menor. Para el año 2015, el promedio del sistema alcanza un 1,15%, siendo desde el mes de julio de 2014 de cargo del empleador.
- c) Por trabajos pesados: Los afiliados que realicen este tipo de trabajo deben aportar a su cuenta individual 1% o 2% adicional a su cotización básica, igual monto es el que debe aportar el empleador.
- d) Voluntaria: Aquella destinada a mejorar el monto de la pensión, mediante una cotización adicional realizada en la cuenta individual por el trabajador, la cual, dentro de ciertos montos, tiene beneficios tributarios asociados.

En relación a las modalidades de pensión, puede ser: renta vitalicia, retiro programado o una combinación entre ambos modelos. En el retiro programado *“el trabajador mantiene su cuenta de capitalización individual en la Administradora en que se encuentra afiliado, y cuyo monto de pensión es re calculado cada año considerando factores como el saldo acumulado por el trabajador, sus expectativas de vida, beneficiarios legales y la rentabilidad futura de la cuenta; en*

cambio, bajo la modalidad de Renta vitalicia, los afiliados pueden contratar el pago de la pensión a una compañía de Seguros de Vida, la que se compromete a pagarles una renta mensual constante en términos reales de por vida y a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios”¹⁹.

3. La Reforma Previsional del año 2008

En términos generales, el sistema de pensiones actual no ha sufrido grandes modificaciones desde su entrada en vigencia, a excepción de la Reforma Previsional implantada por la ley N° 20.255, cuya publicación se efectuó el día 17 de marzo del año 2008, basándose en el estudio realizado durante el año 2006 por la denominada “Comisión Marcel”.

En esta importante reforma se establece el sistema de los denominados tres pilares: solidario, contributivo y voluntario.

El pilar solidario consiste en que el Estado ayuda a quienes, por diferentes motivos, no logran obtener por sus propios medios algún tipo de pensión, o bien, el monto de éstas es insuficiente para cubrir sus necesidades mínimas. Dentro de este pilar está inserta la Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez e invalidez,

¹⁹ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 77.

siendo beneficiarios de la pensión básica solidaria de vejez aquellas personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que cumplan con los siguientes requisitos:

- 65 años de edad
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población
- Acreditar residencia en el territorio nacional de 20 años (continuos o discontinuos)
- Acreditar residencia en Chile durante al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la solicitud del beneficio.

También dentro de este pilar está presente el Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez e invalidez. Para el caso de la vejez opera en el evento que una persona tenga derecho a una o más pensiones regidas por el actual pensiones, cuyo monto de pensión sea menor a la Pensión Máxima con Aporte solidario. Para acceder a ella se requiere:

- 65 años de edad
- Pertener a un grupo familiar que se encuentre dentro del 60% más pobre de la población
- Acreditar tiempo mínimo de residencia
- Que su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario.

El segundo pilar es el contributivo, y su objetivo es mejorar las pensiones y aliviar las necesidades financieras del primer pilar. Su financiamiento está dado por el ahorro obligatorio para trabajadores dependientes, llegando a incorporar paulatinamente a los trabajadores independientes. Su administración está a cargo de las AFP.

Se establecen por medio de dicha reforma previsional, además una serie de beneficios complementarios para aquellos sectores que históricamente han sido más castigados: Mujeres (bono por hijo), jóvenes (subsidio al empleo), independientes (cotización obligatoria), compensación económica para el cónyuge más débil mediante el pago de fondos de la cuenta obligatoria.

El tercer pilar está compuesto por las cotizaciones voluntarias, que buscan mejorar el monto de la pensión por vejez, y se reflejan en el ahorro previsional voluntario, el ahorro previsional voluntario colectivo y los depósitos convenidos.

Mediante esta reforma, a su vez se crea la Superintendencia de Pensiones, organismo público descentralizado, que para todos los efectos es la continuadora y sucesora de la Superintendencia de AFP.

La mayor parte de la doctrina, está de acuerdo con que esta reforma introdujo a nuestro sistema de Pensiones mayor igualdad y ha contribuido a acortar las

brechas sociales respecto de la población más vulnerable, principalmente las mujeres, quienes tienen menos densidad de cotizaciones, jubilan antes que los hombres y reciben inferiores remuneraciones. Adicionalmente, se corrigieron las injusticias de las llamadas pensiones asistenciales (PASIS) las cuales tenían incentivos perversos que podían ser manipulados por los pensionados, con el fin de obtener mayores prestaciones estatales.

La reforma además fomentó que los cotizantes mejoren sus pensiones de vejez por la vía del ahorro previsional voluntario (APV), sin embargo, aun no ha tenido la utilización esperada, ya que solo un porcentaje mínimo de la población ahorra de manera voluntaria. Según cifras de la Superintendencia de Pensiones, a marzo de 2014, solo un 0,2% de los afiliados hace APV.

A la fecha, aún no se ha materializado el hecho de que los trabajadores independientes coticen para su fondo de pensión mediante la retención de sus impuestos, atendido a que en la última declaración anual de Impuesto a la Renta, correspondiente a los ingresos percibidos durante el año 2015, cada persona tenía la posibilidad de realizar una “declaración jurada” por medio de la cual manifestaba su voluntad de no cotizar en su fondo de pensiones. En definitiva, esta es una gran deuda pendiente.

4. Estado de la discusión en materia de Pensiones:

En este punto se analizarán las discusiones e informes elaborados, tanto por la Comisión Marcel en el año 2006 y la Comisión Bravo con su informe final difundido en el mes de septiembre de 2015, los cuales coinciden en puntos centrales de debate. Sin embargo, atendida la cercanía temporal con el último informe, aún no es posible ver cuáles de sus recomendaciones o propuestas serán consideradas en una eventual reforma al sistema de pensiones.

Por su parte el informe elaborado por la Comisión Marcel, sirvió de base para la reforma previsional del año 2008, en que incorporó el pilar solidario a nuestra legislación e introdujo importantes modificaciones en beneficios para las mujeres, además de modificaciones a la institucionalidad en materia de pensiones.

4.1 Comisión Marcel

El día 17 de marzo de 2006, la Presidenta Michelle Bachelet anunció la creación de un “Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional”, el cual debería elaborar propuestas para modificar el sistema Previsional, regulado fundamentalmente en el D.L. N° 3.500 de 1980.

El plazo contemplado para esta tarea titánica, fue de 3 meses, en que una comisión presidida por Mario Marcel Cullell –del cual deriva el nombre de la Comisión- y otros 14 profesionales especializados en la materia y de vasta trayectoria, realizaron estas funciones *ad honorem*.

Fue así como mediante el Decreto Supremo N° 336 del 17 de marzo de 2006, se crea el Consejo Asesor Presidencial, el cual en su artículo 1° señala lo siguiente:

“Créase un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, en adelante también “el Consejo”, el que tendrá por objeto elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido en el decreto ley No 3.500, de 1980. Dichas propuestas estarán orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrenta el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país.

Para efecto de dar cumplimiento a lo señalado anteriormente, el referido Consejo deberá escuchar a los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos nacionales e internacionales y a la ciudadanía, recibiendo los antecedentes, testimonios y propuestas que ellos puedan aportar”.

Mediante el citado decreto se encarga a la Comisión hacer un diagnóstico del sistema de pensiones, hacer análisis de los resultados observados y proponer medidas para mejorarlo. Para ello, tenían la facultad de encargar estudios, requerir información a los organismos públicos pertinentes y también debían oír a la ciudadanía y a las entidades representativas que tuviesen algo que aportar en la materia.

Para realizar un informe se estableció como plazo fatal el día 30 de junio de 2006.

El trabajo de esta Comisión se plasmó en el documento denominado *“El derecho a una vida digna en la Vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile”*, de fecha 01 de julio de 2006, en el cual se consignan una serie de metas finales e intermedias, además de áreas de intervención para la reforma.

Las metas finales se consignan en los siguientes puntos: a) avanzar en la mayor cobertura y universalidad de beneficios entre la población; b) elevar las tasas de reemplazo de las pensiones para equipararlas con los países de la OECD; c) eliminar el riesgo de la pobreza en la vejez; d) reducir la variabilidad de la tasa de reemplazo de las pensiones, punto que se encuentra estrechamente vinculado a la densidad de las mismas; e) y finalmente, la sostenibilidad de las metas en el tiempo.

Asimismo, se establecieron seis metas intermedias: a) estructurar un pilar solidario, que proteja a las personas más vulnerables de la población; b) Elevar la densidad de cotizaciones del sistema de capitalización individual; c) establecer normas que fomenten la competencia de la industria de servicios previsionales, que tiendan a bajar los costos de las comisiones; d) Mejorar la gestión de los riesgos del sistema, los cuales son absorbidos íntegramente por los cotizantes; e) fortalecer el pilar voluntario el cual se refiere principalmente a fomentar el ahorro individual mediante el ahorro previsional voluntario individual y colectivo; f) y finalmente elevar la transparencia y predictibilidad del sistema.

*“En consecuencia, y siguiendo las orientaciones contenidas en su mandato, el Consejo propone estructurar un modelo previsional multipilar en Chile. Esto significa que en lugar de privilegiar un régimen sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, se propone estructurar el sistema en base a tres pilares –solidario, contributivo y voluntario- complementarios e integrados”.*²⁰

Las propuestas del Consejo se sistematizan en los siguientes once puntos:

²⁰ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. 2006. El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile. Santiago de Chile. volumen I, pág. 101.

a) Nuevo Pilar Solidario: Mediante la incorporación de este pilar se busca “*permitir el acceso a los beneficios del nuevo pilar solidario a todas las personas –hombres y mujeres- que reúnan requisitos de insuficiencia económica y residencia. El nuevo pilar solidario reemplazaría gradualmente a los programas de pensión mínima y de pensión asistencial actuales*”²¹

Las pensiones asistenciales PASIS, reguladas con anterioridad a la reforma, eran pensiones no contributivas, que tenían por objeto extender los beneficios del sistema a personas no cubiertas, exigiendo para ello una edad mínima de 65 años, carencia de recursos económicos, lo que queda en evidencia mediante una ficha de protección social y una residencia mínima de 3 años en el país. Como se mencionó, el sistema de pensión mínima y pensiones asistenciales, no eran suficientes para garantizar dignidad de las personas, atendido lo exiguo de su monto, además de establecer ciertos desincentivos a cotizar a aquellas personas que tenían bajas densidades de cotizaciones.

El objetivo principal de esta propuesta fue beneficiar a las personas que se encuentran en mayor vulnerabilidad social en la población o que lo hagan en forma parcial, dándoles mayor autonomía económica, además de mejorar las pensiones en sectores que presentan menor ahorro en su cuenta de

²¹ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 102.

capitalización individual, tales como las mujeres que dedicaron gran parte de su vida al cuidado de los hijos o la familia.

“El acceso a los beneficios del NPS estará abierto a todas las personas –hombres y mujeres- que reúnan requisitos de insuficiencia económica y residencia, independiente de su esfuerzo contributivo y de si privilegiaron el trabajo dentro o fuera del hogar”²².

También se hizo extensivo este pilar a las pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Todos los beneficiarios del nuevo pilar solidario también tendrán derecho a los beneficios de carácter fiscal, tales como aguinaldos y bonos de invierno.

“Las proyecciones y simulaciones preliminares efectuadas indican que la aplicación del esquema propuesto tendría un mayor costo anual equivalente al 0,8% del PIB al año 2025, y beneficiaría a cerca de 1,75 millones de adultos mayores, lo que representa un 65% de la población total mayor de 65 años proyectada para esa fecha”.²³

²² CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 104.

²³ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 107.

Los grupos beneficiados por esta propuesta incluye a: *“trabajadores con bajas densidades de cotización en razón de la baja capacidad de contribución; los trabajadores con ingresos más volátiles, incluyendo especialmente a los de temporada e independientes; las personas que han dedicado parte importante de su vida al trabajo no remunerado en el hogar, al cuidado de niños, enfermos o discapacitados; a los trabajadores con menor educación, y a los adultos mayores con bajas pensiones de hogares de ingresos medios”*.²⁴

b) Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar

Esta propuesta está destinada a incorporar a los trabajadores independientes a la obligación de cotizar, no sólo para sus pensiones, sino que también tener la posibilidad de incorporarse a las Cajas de Compensación, ser beneficiarios del Seguro de accidentes del Trabajo y enfermedades profesionales y puedan hacer ahorro previsional voluntario; que el seguro de cesantía cubra cotizaciones en períodos en que la persona se encuentra sin trabajo; mejorar la institucionalidad y los procesos de cobro de cotizaciones previsionales; eliminar la distinción entre renta mínima general y aquella renta mínima regulada para las trabajadoras de casa particular y finalmente terminar con la gran cantidad de asignaciones no imponibles en el sector público.

²⁴ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 108.

El consejo señaló como elemento de diagnóstico para este punto lo siguiente: *“La combinación de una baja cobertura de contribuciones de los trabajadores independientes, y una proporción relativamente baja de la fuerza de trabajo ocupada en empleos dependientes en forma permanente, determina una baja densidad promedio de cotizaciones, que se sitúa levemente por encima del 50%”*.²⁵

Se propuso que mediante el Servicio de Impuestos Internos se retuviera el monto de devolución anual de impuestos a la renta, a trabajadores independientes que declaran impuestos.

c) Equidad de Género

Se propuso establecer un aporte estatal para mejorar la pensión de las madres, mediante el pago de un bono por hijo nacido vivo, beneficiando a aquellas mujeres que cumplan con los requisitos para acceder a los beneficios del pilar solidario; autorizar división de fondos de pensión en caso de divorcio o nulidad; incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia a marido; realizar estudios que establezcan la pertinencia de utilizar tablas de mortalidad unisex; separar contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres

²⁵ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 111.

La menor edad de jubilación, el cuidado de la familia e hijos, inciden en que la mujer tenga una menor pensión. *“La diferenciación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres fue trasladada desde el antiguo sistema previsional al nuevo en la reforma de 1981. No obstante, esta diferenciación tiene implicancias totalmente distintas sobre los beneficios que obtienen las mujeres en ambos sistemas. En efecto, en el antiguo sistema la menor edad de jubilación fue introducida como un beneficio especial, compensatorio del trabajo reproductivo de la mujer. En particular, se buscaba reducir la edad de jubilación en proporción al número de hijos. En aquel sistema, en que las pensiones se calculaban en base a las últimas rentas en actividad, éste era un beneficio real, pues reducía en cinco años el tiempo de trabajo de la mujer, sin merma en el monto de su pensión”*.²⁶

Sin embargo, hoy el cotizar por 5 años menos que el hombre importa un menoscabo para la mujer en su pensión. *“Esto reduce el monto de la pensión entre 30% y 40%”*.²⁷

Proyecciones y simulaciones efectuadas por el Consejo permitieron prever que las pensiones a las que podían tener acceso las mujeres se incrementarían en un

²⁶ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 125.

²⁷ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 125.

280%, en relación a la situación anterior, lo que constituye un innegable avance para las mujeres que se encuentran en situación más vulnerable.

d) competencia y organización de la industria de AFP

Este ítem dice relación con permitir que ciertas funciones de índole administrativa fueran subcontratadas por las AFP, lo que reduciría sus costos e iría en beneficio directo de los afiliados y permitiría el acceso de otras administradoras, lo que produciría a su vez, mayor competitividad en un mercado manejado por unas pocas AFPs; potenciar y reforzar aquellas normas que regulen los conflictos de interés, principalmente en materia de inversiones. Finalmente se buscó potenciar el uso de Internet para hacer más rápida, fluida y menos costosa la interacción entre las administradoras y sus afiliados.

e) Competencia y precios

Este punto dice relación con incorporar a los nuevos afiliados al Sistema a la AFP que cobre la comisión más baja, por un determinado período. La AFP que obtenga este beneficio se determinará mediante un proceso de licitación, adjudicándose aquella administradora que ofrezca la comisión más baja; permitir la posibilidad de que la AFP descuente la comisión fija de la remuneración; y permitir que las administradoras ofrezcan descuentos por permanencia a sus afiliados.

El diagnóstico hecho por el Consejo es que para entrar al mercado de las AFP, hay una serie de requisitos de patrimonio, giro, capital mínimo, que hacen bastante difícil que ingresen nuevos actores.

En definitiva, lo que se busca es incentivar la competencia, que se establezcan menores comisiones.

f) Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad

Se propone regular los límites de inversión; cambiar la regulación de rentabilidad mínima. Se busca maximizar la rentabilidad, pero con niveles de riesgo controlado; definición del tipo de límites de inversión, los cuales podrían ser modificados por Decreto Supremo; la creación de un Consejo Técnico de inversiones; se propone que los directorios de las AFP cuenten con políticas de inversión.

- Pensiones en el pilar contributivo

Se propone por el Consejo desarrollar un mercado de rentas vitalicias anticipadas; redefinir la fórmula de cálculo de la tasa de interés técnico para el retiro programado; desarrollar una estrategia de apoyo al empleo de adultos mayores.

Podemos advertir que se aleja de la tendencia actual en el sentido de adelantar la edad de jubilación proponiendo: *“coordinar medidas que faciliten la jubilación*

*anticipada de adultos mayores, siempre que estén en condiciones de autofinanciar niveles razonables de pensión y con medidas que faciliten el empleo del adulto mayor”.*²⁸

- Ampliación del pilar voluntario

Como se dijo, extender el ahorro previsional voluntario a trabajadores independientes; eliminar el impuesto por retiro de fondos de APV; creación de una nueva modalidad de APV colectivo, que sea financiado en parte por el empleador; considerarlo como parte de la masa hereditaria.

- Educación y difusión para los participantes del sistema de pensiones

Se propone crear un fondo para la educación previsional con una red de asesores previsionales; la creación de programas educativos y capacitación aprovechando beneficios del Servicio Nacional de Capacitación y empleo (SENCE). Con estas medidas se pretende paliar el poco conocimiento que existe en nuestro país respecto del funcionamiento del sistema previsional, inclusive se propone que sea un ramo obligatorio en la última etapa escolar. La formación permitiría que los afiliados tengan una mayor libertad al momento de decidir la administradora de sus fondos de pensiones.

²⁸ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 149.

- institucionalidad

Este punto es crucial puesto que el Consejo propone *“Unificar en una sola institución pública de la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario”*²⁹; estructurar la Superintendencia de Pensiones; la administración del pilar solidario quedaría a cargo del Instituto de Previsión Social; creación de un Comité de usuarios del sistema; y reemplazar el actual Decreto Ley N° 3.500 por un texto refundido, coordinado y sistematizado.

*“El actual sistema previsional se caracteriza por su dispersión institucional. Tal dispersión es reflejo de una dispersión de las funciones ejecutivas, normativas y regulatorias de los diversos regímenes que lo integran entre diversas instituciones públicas y privadas. Es así como en el funcionamiento de los distintos regímenes que integran el sistema previsional intervienen del lado público la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Instituto de Normalización Previsional (INP), las intendencias y las municipalidades.”*³⁰

²⁹ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 161.

³⁰ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 161.

A raíz de esta dispersión institucional se propuso unificar en una institución pública los tres pilares, contando con las atribuciones de la Superintendencia de AFP y la SUSESO. De esta forma se propuso la creación de la Superintendencia de Pensiones, con la salvedad de que el pilar solidario sería administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS).

- Disciplina financiera

En este punto el Consejo propone *“diseñar un régimen presupuestario que dé cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional. Dicho régimen presupuestario adoptaría la forma de un Fondo Solidario de Pensiones”*³¹; realizar estudios cada 5 años que evalúen el comportamiento demográfico y financiero en relación a las tasas de reemplazo y compromisos fiscales adquiridos; y se propone indexar la renta máxima imponible para pensiones al avance de los ingresos o remuneraciones promedio del país.

El informe de la Comisión Marcel no analiza ni hace alusión alguna a la regulación del trabajo pesado. Tampoco se advierte que exista alguna propuesta que soslayadamente haga alusión a él, toda vez que dentro de sus propuestas se busca que las personas jubilen anticipadamente en la medida que cuenten con los

³¹ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pág. 166.

fondos suficientes para ello. En ese sentido, y a pesar de que este informe es relativamente reciente, se puede apreciar que aún en ese tiempo existe una convicción de que es conveniente que las personas jubilen en forma anticipada, aceptando casi como un dogma dicha posibilidad. Sin embargo, solo unos pocos años más tarde la tendencia ha ido en otro sentido, según se analizará en acápites posteriores.

4.2 Comisión Bravo

Dentro del programa del segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se propone como medida N° 17 dentro de los “*50 compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos*”, como medida a ejecutar en los primeros 100 días de gobierno, revisar el sistema de pensiones chileno.

Es así, como con fecha 29 de abril de 2014, mediante el Decreto Supremo N° 718 se crea la Comisión asesora presidencial sobre el sistema de Pensiones, también denominada “Comisión Bravo”, la cual se componía de 24 integrantes chilenos y extranjeros, expertos en materia previsional y/o políticas públicas en la materia, quienes desarrollaron estas funciones *ad honorem*.

El principal objeto de la Comisión se encuentra consignado en el Art. 1 del citado D.S, el cual establece: “...*Estudiar el Sistema de pensiones establecido en el*

Decreto Ley N° 3.500 de 1980 y en la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, realizar un diagnóstico acerca del actual funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen”. Para estos efectos, se establecieron en dicho cuerpo legal los objetivos, tareas y facultades de la Comisión.

Se desarrollaron reuniones internas y reuniones ampliadas. *“La comisión canalizó su labor mediante dos tipos de sesiones. Sesiones internas de trabajo de los comisionados nacionales y reuniones ampliadas con la participación de comisionados nacionales e internacionales”.*³²

Adicionalmente, hubo espacios para el diálogo y la participación ciudadana, en que se invitó a *“personas naturales, representantes del mundo sindical, organizaciones civiles, centros de estudio, autoridades políticas y/o gubernamentales, asociaciones de pensionados, organizaciones no gubernamentales, representantes de las Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros, entre otras”.*³³

³² COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe final. Primera edición, Santiago de Chile. Pág. 32.

³³ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 33.

Además de lo señalado, se incorporó el encargo de estudios especializados y la activación de una página web de difusión y participación activa.

Como diagnóstico de la comisión se advirtió el envejecimiento acelerado de la población, considerando que para hacerse cargo de este problema se deben *“desarrollar políticas de protección social a la vejez y promover los derechos de las personas mayores*³⁴.

La comisión a su vez analizó los principios de Seguridad Social como una óptica, a raíz de los cuales se puede *“analizar la capacidad real de un sistemas de pensiones para cumplir con sus objetivos de alivio de la pobreza en la vejez y distribución a lo largo de la vida. Siguiendo a Mesa-Largo y Bertranou (2015) estos principios son: (a) diálogo social, (b) cobertura universal, (c) trato uniforme, (d) solidaridad social, (e) equidad de género, (f) suficiencia de las prestaciones, (g) eficiencia y costo administrativo razonable, (h) participación social en la gestión, (i) rol del estado y supervisión, (j) sostenibilidad financiera.*³⁵

³⁴ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 48.

³⁵ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág.49.

De esta forma, luego de un repaso por el sistema previsional chileno, se hace una evaluación actual del mismo, en que la Comisión estimó importante “*examinar el sistema de Pensiones tomando en consideración algunos aspectos relevantes del contexto chileno, conforme a tres criterios: i) las variables de contexto propiamente tal y que influyen en el nivel de los fondos de pensiones acumulados y en la suficiencia de los beneficios otorgados; (ii) las características y condiciones del mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones e instituciones relacionadas en términos de eficiencia y justicia social, las que también influyen en el nivel de los fondos y montos de las pensiones entregadas; y (iii) la legitimidad del sistema entre la ciudadanía y el comportamiento de esta, que da cuenta de los conocimientos y percepción de las personas sobre el sistema*”.³⁶

Para los efectos descritos, se analizaron las siguientes variables:

- a) El envejecimiento acelerado y calidad de vida de las personas mayores: ingresos, pobreza, porcentaje de hogares en que viven personas mayores, mercado laboral para las personas sobre los 60 años de edad.
- b) Mercado de trabajo y evasión laboral. En el informe se señala que “*El ahorro previsional y las pensiones auto-financiadas son directamente*

³⁶ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 62.

afectadas por la inserción laboral, la calidad del empleo, y la continuidad laboral, ya que determinan la capacidad de una persona para acumular un mayor saldo en su cuenta de capitalización individual”³⁷

- c) Un importante número de trabajadores dependientes no cotiza, por no contar con un contrato de trabajo. Se hace referencia a un porcentaje del 12,5% de personas que se encuentran en esta situación.
- d) Existe un 25% de personas que trabajan de manera independiente
- e) El alto monto de las asignaciones no imponibles, especialmente en el sector público.
- f) Desigualdades de género: Mujeres ganan menos que hombres, cotizan menos años, y jubilan antes.
- g) Industria previsional
- h) Se advirtió que en general existe poco conocimiento respecto del sistema de pensiones, sin embargo, existe consenso en que existe disconformidad o rechazo hacia él.

En relación a las proposiciones de Reforma al Sistema Previsional, hechas por la Comisión, éstas se clasifican en 3 propuestas globales:

³⁷COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 66.

i) *“La propuesta global A aborda el mandato presidencial construyendo sobre la Reforma de 2008, fortaleciendo el Pilar Solidario, mejorando el pilar contributivo y la igualdad de género, manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión y crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras.”³⁸*

Dentro de esta propuesta se incluyen medidas que tienden a equiparar las edades de retiro entre hombres y mujeres en 65 años, sin perjuicio de que a futuro una comisión independiente evalúe posibles cambios futuros en las expectativas o esperanza de vida; aumento en la cobertura del pilar solidario, para que cubra al menos el 80% más pobre de la población y no un 60% como en la actualidad; aumentar el concepto de remuneración imponible e incluir una nueva cotización a cargo del empleador de un 2%; incorporar compensaciones previsionales para aquellas personas que se dedican al cuidado de niños, enfermos o adultos mayores; establecer un sistema de AFP estatal.

ii) *“La propuesta global B busca incrementar la legitimidad del sistema y responder a los Principios de la Seguridad Social mediante la creación de un*

³⁸ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 98.

*componente de Seguro Social, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones”.*³⁹

Este sistema es un poco más complejo, puesto que propone la coexistencia de la pensión básica solidaria financiada con recursos no contributivos; la pensión por el Seguro Social que mezcla contribuciones definidas según capitalización colectiva de ingresos inferiores a \$350.000; finalmente, la pensión compuesta por la capitalización individual por ingresos superiores a \$350.000.

*iii) “La propuesta global C busca dar respuesta a las opiniones expresadas durante el proceso de participación ciudadana, de reformar el sistema hacia uno de reparto puro”.*⁴⁰

Esta propuesta fue sostenida solo por uno de los integrantes de la Comisión, y fue rechazada por el resto, razón por la cual no requiere de mayor profundización.

Además de las propuestas globales señaladas, la Comisión hizo recomendaciones específicas, las cuales se resumen en los siguientes puntos:

³⁹ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 98.

⁴⁰ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 98.

- Fortalecer y ampliar el sistema de pensiones solidarias. En general el informe pone especial énfasis en las virtudes de la reforma del año 2008 y plantea extender la cobertura de las pensiones solidarias a un espectro más amplio de la población. Se propone que al menos sea el 80% de la población más vulnerable.
- Aumentar la cobertura y densidad de las cotizaciones: El énfasis está puesto principalmente en los trabajadores independientes, proyectando que a futuro también estén cubiertos en materia de salud y accidentes del trabajo.
- Aumentar el ahorro para el pilar contributivo, limitando el monto de asignaciones no imponibles y fiscalizando mayormente a empleadores, para ello además se propone la creación de una división de Previsión Social.
- Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar la participación laboral de los adultos mayores
- Reducir riesgos a los que están expuestos los afiliados, derivados principalmente de la inversión en instrumentos de riesgo, restringiendo el acceso al fondo más riesgoso.
- Disminuir brechas de género.
- Mayores políticas dirigidas al adulto mayor.
- Se proponen cambios a la institucionalidad previsional.

En relación al trabajo pesado, la Comisión no hace un análisis respecto del mismo, sino que sólo se limita a señalar en su propuesta N° 56, del Informe Final “aumentar la cotización de trabajos pesados”, sin entrar a cuestionar siquiera su naturaleza y/o regulación actual y si es conveniente que las personas jubilen a temprana edad, atendido a que el mismo informe concluyó la existencia de ciertos elementos que nos hacen al menos cuestionar esta premisa.

La Comisión, al referirse al trabajo pesado, lo hace fundamentalmente citando las definiciones de la ley y la Guía técnica para la evaluación del trabajo pesado, las cuales definen qué ha de entenderse por trabajo pesado y cuáles son los factores que deben evaluarse al momento de determinar la existencia del mismo. En relación a su aplicación práctica, la Comisión se basa fundamentalmente en el documento preparado por la Superintendencia de Pensiones, denominado “*Primera encuesta Nacional Sobre Trabajo pesado*”, del año 2013, la cual se realizó en base a un universo de dos mil empresas a nivel nacional, estudio que concluyó que al menos 2.4 millones de trabajadores del país, se encuentran expuestos a algún tipo de carga de trabajo, lo que representa el 55,9% del total.

La citada encuesta determinó la insuficiencia de la tasa de sobre cotización en la tasa de reemplazo, en los siguientes términos: “*Puede observarse que la sobre cotización actual de 2% ó 4% no es suficiente para compensar la caída en la acumulación de capital y el mayor número de años que se deberá financiar una*

pensión. En el extremo, si el afiliado realiza el uso de tiempo máximo de adelantamiento de su edad de retiro, 5 ó 10 años, según corresponda a su tasa de sobre cotización, la pensión obtenida bajo el régimen de trabajo pesado será el 79% y 62% de la pensión obtenida en el régimen normal de retiro, a la edad legal, respectivamente.

Por otra parte, la “tasa equivalente” de sobre cotización, es decir la tasa requerida para lograr una pensión igual a aquella de régimen común, se situaría entre 3,30% a 5,70%, dependiendo de la edad de retiro, para casos en que la razón de años a adelantar la pensión por años cotizados es 1 a 5. Por otra parte en los casos en que dicha relación es 2 a 5 la sobretasa requerida estaría entre 6,79% a 13,27%, dependiendo del número de años adelantados”.⁴¹

Al revisar las escasas páginas del documento que hablan sobre el contexto en el que opera el sistema de Pensiones, referidas al trabajo pesado y al estar basado únicamente en una encuesta realizada por la propia Superintendencia de Pensiones, es posible advertir que existe un cierto sesgo, el cual solo toma la conclusión final del documento base, sin existir un análisis profundo o mayor cuestionamiento de este tema.

⁴¹COMISION ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones. 2015. Antecedentes Informe Final. Primera edición, Santiago de Chile. Pág. 154.

Por otra parte, el documento que analiza el contexto en el que opera el sistema de pensiones, deja entrever que la jubilación adelantada por trabajo pesado es un premio o beneficio para los trabajadores, en el siguiente sentido: *“La justificación convencional para tener sistemas de pensiones especiales es que actúan como un “premio”, expresado en beneficios previsionales, por ejercer trabajos que implican riesgos que inciden en la duración de la vida laboral, y que, por tanto, podrían impactar indirectamente en la esperanza de vida del trabajador (OIT, 2014), en otras palabras, aquellos que por la naturaleza de su trabajo ven mitigada su esperanza de vida, disfrutarán menos años de las prestaciones de su jubilación, por lo que los beneficios percibidos serían menores. Una manera de mitigar este efecto es permitiendo un acceso anticipado a los beneficios de pensión”*⁴²

Es en este sentido es que la Comisión Bravo analizó el trabajo pesado, motivo por el cual se explicaría que no haya existido mayor cuestionamiento en la materia, partiendo de la premisa base de que los “premios o beneficios” para los trabajadores cotizantes, serían una especie de dogma. Tampoco hay evidencia de que haya existido la solicitud de informes en derecho o estudios en la materia a algún grupo de profesionales. Finalmente, hubo escasa participación ciudadana en este tema, y más bien se le confundía con la jubilación por discapacidad,

⁴²COMISION ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones. Op. Cit. Pág. 146.

según consta en los documentos preliminares subidos al sitio web de la comisión www.comision-pensiones.cl.

Eso sí, resulta al menos contradictorio que por una parte se fomente el empleo del adulto mayor y se atrase la edad de jubilación, con permitir la jubilación anticipada por el desempeño del trabajo pesado, solo aumentando su tasa de cotización. En este sentido, se extraña un cuestionamiento de fondo al sistema de trabajo pesado, o al menos algún indicio de problematización, que lleve al debate en torno a este tema.

II. Regulación del Trabajo pesado en Chile

1. Evolución normativa

Para efectos de ahondar en este tema, nos referiremos a la regulación de la ley 19.404 que regula el trabajo pesado, sin embargo, resulta interesante conocer la normativa histórica de esta materia, así como también la historia fidedigna del establecimiento de dicha ley.

Con anterioridad a la dictación de la ley 19.404, se reconocía en nuestra legislación el concepto de trabajo pesado, sin embargo, se regulaba en casos específicos. De esta forma, es posible citar las siguientes normas:

a) Ley N° 10.383, Orgánica del ex Servicio de Seguro Social, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto Supremo N° 163 de 1960 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Su Artículo 37 dispuso que podían pensionarse por vejez los hombres que hayan cumplido 65 años, en tanto que para las mujeres se exigía 55 años, siempre que reunieran un mínimo de ochocientas semanas de imposiciones, salvo las aseguradas, para las cuales dicho mínimo era de quinientas semanas.

Por su parte el Artículo 38 del citado cuerpo legal, contemplaba una rebaja de la edad requerida para pensionarse, en un año por cada cinco que el asegurado

hubiere realizado trabajos pesados definidos por el Reglamento, es decir, en el Decreto Supremo N° 681 del año 1963 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, siempre que al momento de pensionarse se tenga un mínimo de mil doscientas semanas de imposiciones.

También la norma contemplaba el caso de asegurados que realizaren trabajos pesados en actividades mineras y de fundición, en cuyo evento, se tenía el derecho a que la rebaja sea de dos años por cada cinco trabajados en dichas faenas, hasta un máximo de 10.

b) Decreto Supremo N° 681 de 1963 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio del cual se estableció el reglamento de la ley señalada en el punto anterior.

El artículo primero de este reglamento entregaba al Consejo del Servicio de Seguro Social calificar las ocupaciones o labores específicas que se entienden incluidas dentro de la categoría de trabajos pesados y conceder las rebajas de la edad mínima para obtener las pensiones de vejez.

El Art. 2 determinaba que se entiende por trabajos pesados:

“a) los que producen un desgaste orgánico excepcional por requerir esfuerzo físico excesivo;

- b) los que se realizan sometidos habitualmente a temperaturas excesivamente altas o bajas;*
- c) Los que se ejecutan habitual o íntegramente de noche;*
- d) Las labores subterráneas o submarinas, y*
- e) Los que se desarrollan en alturas superiores a los 4.000 metros sobre el nivel del mar”*

El artículo 3 del reglamento contemplaba la existencia de una lista calificada de trabajos pesados, y de un registro oficial de rechazos, en caso de que exista un pronunciamiento negativo.

- c) Ley N° 17.487 del 14 de septiembre de 1971, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Esta ley, mediante su artículo único hacía aplicable la norma de rebaja de edad por trabajos pesados, a la cual se hizo referencia en la letra a) anterior, respecto de obreros que pasen o hayan pasado a la Caja de Empleados Particulares o a cualquier otro régimen de Seguridad Social.

- d) Ley N° 10.475 de 26 de agosto de 1952, Ministerio de salubridad, Previsión y Asistencia Social.

Este cuerpo legal regulaba el sistema de pensiones de los cotizantes de la Caja de Empleados particulares. El artículo 29 establecía que la edad para jubilarse

podrá reducirse en 1 año, cada 5 años trabajados en turnos de noche, entendiéndose por tal aquel que se realiza entre las 20:00 y las 7:00 horas.

e) La ley N° 10.662 del 03 de octubre de 1952, Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social.

Por medio de esta normativa se creó la sección tripulantes de naves y operarios marítimos en la Caja de previsión de la Marina Mercante. Se estableció que tenían derecho a pensionarse por vejez los asegurados que cumplieran 60 años de edad, sin embargo, la edad fue modificada por la ley N° 26.464, disminuyéndose a 55 años.

f) Decreto Ley N° 2.448 de 26 de diciembre de 1978, Ministerio de Hacienda. Este decreto modificó el Régimen de Pensiones, en el sentido que estableció que la edad para pensionarse por vejez era de 65 años para los varones y de 60 para las mujeres.

El artículo 13 de dicho decreto, facultó al Presidente de la República para que en el plazo de un año pudiera establecer sistemas de rebajas de hasta 10 años por la realización de trabajos pesados, en actividades profesionales especiales, o por otras causas que produzcan un desgaste físico o intelectual prematuro, pudiendo financiarse por el pago de cotizaciones adicionales. Aún cuando este plazo fue originalmente prorrogado por otro año, esta facultad nunca fue ejercida.

g) La ley N° 19.177 del 27 de noviembre de 1992, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Mediante esta ley se modifica el Decreto Ley 3.500, que establece el nuevo sistema de pensiones. Se incorporó un inciso tercero al Art. 12 transitorio del citado decreto, referente a los afiliados al nuevo sistema de pensiones que hayan sido imponentes del antiguo régimen previsional y que, de permanecer afectos al Instituto de Normalización Previsional (INP), hubieren podido pensionarse con edades inferiores a los 65 o 60 años, tratándose de hombres y mujeres, respectivamente, invocando el desempeño de trabajos pesados realizados en la época en que se mantuvieron afectos al antiguo sistema previsional. Para tener derecho a la disminución de edad, el imponente debe tener a lo menos 23 años de cotizaciones en cualquier régimen previsional, y que la disminución no podrá invocarse conjuntamente con otras rebajas.

h) Cambio del Régimen de Pensiones, mediante el DL 3500 del 13 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En términos simples, el DL 3500 establece un nuevo régimen de pensiones basados en el sistema de la capitalización individual, derogando, en consecuencia los regímenes anteriores.

A juicio de Pablo Arellano⁴³, las principales características de las reformas introducidas por el DL 3.500, DL 3501 y normas complementarias son:

“1. La reforma afectó los regímenes de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia.

2. La afiliación al régimen es obligatoria, única y permanente para todos los trabajadores por cuenta ajena y voluntaria para los independientes, quienes de integrarse lo hacen en las mismas condiciones que los dependientes. El personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros conservan sus Cajas de Previsión.

3. De los factores de la Seguridad Social, uno de los que sufre mayores modificaciones es el financiero. Se elimina la contribución bipartita manteniéndose sólo la cotización de los afiliados. Será el ahorro individual del imponente, el que junto con los recursos que se le deberán traspasar de las antiguas Cajas por aplicación del “bono de reconocimiento” (de corresponderle), y la rentabilidad que de los dineros de su cuenta personal, las que servirán de parámetro para determinar su pensión de jubilación. A ello se puede adicionar el ahorro previsional voluntario que irá tomando forma en los años posteriores a 1981”⁴⁴.

No obstante el cambio radical en el sistema previsional chileno, el DL 3500 no incorporó normas relativas al adelantamiento de la edad de jubilación por vejez al

⁴³ ARELLANO, PABLO “et al”. Op. Cit., pág. 27.

⁴⁴ ARELLANO, PABLO “et al”. Op. Cit, pág. 214.

ejercer un trabajo pesado, penoso o que produzca un desgaste fisiológico mayor. No fue sino hasta la dictación de la ley 19.404 el 21 de agosto de 1995 en que se incorporan disposiciones relativas al trabajo pesado.

2. Historia de la ley 19.404

El 14 de enero de 1992 ingresa a tramitación este proyecto de ley, bajo el Boletín N° 599-13, el cual *“Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 3500 de 1980 y dicta normas relativas a pensiones de vejez, considerando el desempeño de trabajos pesados”*.

Originalmente el proyecto no consideraba el concepto de trabajo pesado, sin embargo, desde su origen al texto promulgado, no sufrió grandes modificaciones.

Dentro del mensaje presidencial, de fecha 14 de enero de 1992, se estableció en términos generales que la motivación para la dictación de esta normativa era la siguiente:

“Al respecto, se ha tenido en consideración la existencia de labores que demandan un esfuerzo fisiológico que produce un desgaste físico de tal naturaleza que lleva a un envejecimiento prematuro, sin que ello sea constitutivo

*de invalidez, configurando un estado de necesidad que amerita un tratamiento especial en cuanto al otorgamiento de las pensiones de vejez a favor de los trabajadores que desarrollan tales labores”.*⁴⁵

Se advirtió además que existían diversas leyes en el sistema anterior que regulaban en concreto el adelantamiento de la pensión de vejez por tratarse de trabajos pesados, así por ejemplo se cita el Art. 38 de la ley 10.383, el Art. único de la ley 17.487, el Art. 29 de la ley 10.475, entre otros.

“Por lo anteriormente expuesto, se ha estimado que sería conveniente establecer dentro del Antiguo Sistema Previsional un sistema general de reducción de la edad exigida para acogerse a pensión en relación al desempeño de trabajos pesados, de forma tal que cualquier trabajador que por la actividad que desempeña haya visto acelerado su envejecimiento pueda pensionarse por vejez en forma anticipada, independientemente del régimen a que se encuentre afiliado. Por otra parte, en el Nuevo sistema de Pensiones creado por el DL N° 3.500, de 1980, no se contemplan disposiciones especiales que permitan disminuir la edad requerida para pensionarse por vejez, por la realización de trabajos pesados. Teniendo presente que el desempeño de tales labores hace presumible un envejecimiento prematuro en los trabajadores que las desarrollan, sean del

⁴⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 1997. Historia de la ley 19.404 En compilación de textos oficiales del debate parlamentario, Santiago de Chile. Pág. 01.

Antiguo o del Nuevo Sistema de Pensiones, se ha estimado conveniente proponer se legisle también para éstos últimos”⁴⁶

Si bien, en el sistema anterior se regulaba el adelantamiento de pensión por concepto de trabajo pesado para diversos grupos de trabajadores, en términos generales era un beneficio, toda vez que la persona que accedía a esta calificación accedía a una disminución de sus años trabajados, pero ello no impactaba negativamente el monto de su pensión, en atención a que el monto de la misma se calculaba en relación a las remuneraciones percibidas por el trabajador antes de jubilar por vejez. Tampoco se contemplaba la existencia de una cotización adicional.

Luego de más de tres años de discusión y debate parlamentario, se promulga la ley con fecha 16 de agosto de 1995, publicada en el Diario Oficial el 21 de agosto de 1995.

En términos generales la ley de trabajo pesado, establece una tasa de sobre cotización compartida entre el empleador y trabajador en partes iguales, que permite adelantar la edad de cotización por realizar trabajos pesados en 5 o 10 años. *“Para estimar cómo se determina el monto de sobre cotización se*

⁴⁶ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. Cit., pág. 2.

consideró a una persona con 30 años de cotizaciones, habiéndose incorporado a la fuerza de trabajo a los 25 años de edad, que no tiene beneficiarios con derecho a pensión, salvo su cónyuge 3 años menor que él, se consideró una rentabilidad anual del 6% real y un aumento o incremento en sus remuneraciones de un 2% anual. De esta forma se determinó que la cotización adicional debiera ser de un 4%.⁴⁷

Por su parte la cotización compartida sigue la lógica de que el empleador al tener la obligación de pagar una cotización adicional, tomará aquellas medidas que sean necesarias en el lugar de trabajo, para los efectos de mejorar las condiciones, de manera que no sea necesaria la declaración de una faena o labor como pesada. Desde el punto de vista del trabajador, al tener esta carga, se busca que sea ciertamente una desmotivación para solicitar su declaración de trabajo pesado.

3. Ley 19.404

Como se ha dicho, esta ley, introduce modificaciones al Decreto Ley 3.500, particularmente agrega el Art. 17 bis, estableciendo el concepto de trabajo pesado en los siguientes términos: “... *Se entenderá que constituyen trabajos pesados*

⁴⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Op. Cit. pág. 95.

*aquellos cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o síquico en la mayoría de quienes los realizan provocando un envejecimiento precoz, aun cuando ellos no generen una enfermedad laboral”.*⁴⁸

Para determinar la existencia de un trabajo pesado, se crea la “Comisión Ergonómica Nacional” (CEN), entidad que tiene por objeto calificar las labores que por su naturaleza y condiciones revisten tal calidad. La comisión está conformada por: Un médico cirujano, especialista en medicina ocupacional, quien será a su vez el presidente de la comisión; un médico cirujano especialista en traumatología y ortopedia; un ingeniero civil experto en prevención de riesgos; un ingeniero civil experto en higiene industrial; un profesional universitario experto en ergonomía. Finalmente, se contempla la participación de un trabajador designado por la central sindical más representativa y de un empresario designado por la organización empresarial más representativa, en ambos casos, estas personas debieron haber participado en un Comité Paritario de Higiene y Seguridad.

La Comisión debe confeccionar, considerando su carga física, ambiental, organizacional y mental, una lista de los trabajos considerados y calificados como pesados y a aquellos a los cuales se les ha negado tal calidad.

⁴⁸ CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ley N° 19.404, Biblioteca Congreso Nacional [en línea] www.bcn.cl consulta [10.09.2015]

Para calificar un trabajo como pesado, la comisión puede actuar de oficio o a petición de parte, a solicitud del trabajador interesado, empleador, sindicato o delegado personal. Dicho requerimiento debe presentarse ante la Superintendencia de Pensiones o en la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Trabajo y Previsión Social, correspondiente al domicilio del o los requirentes.

Contra la resolución de la Comisión, se contempla la posibilidad de recurrir a la Comisión de Apelaciones, en el plazo de 30 días hábiles contados desde la notificación de la correspondiente resolución.

Los miembros de dicha comisión son designados por el Superintendente de Pensiones y se encuentran bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Pensiones.

Como se adelantó, la cotización adicional es equivalente a un 2% de la remuneración imponible, sin embargo, la comisión puede reducirla a un 1%, y deberán efectuarse a partir del mes siguiente a que quede ejecutoriada la resolución emitida por la Comisión Ergonómica Nacional.

También pueden pensionarse anticipadamente las personas que cotizaron en el antiguo sistema de pensiones, y que sin ceder sus derechos sobre el bono de

Reconocimiento, acogiéndose a la modalidad de retiro programado, cumplan con aquellos requisitos contemplados en el inciso tercero del Art. 68 del DL 3500.

La rebaja en la edad de jubilación contemplada por esta ley importa que puedan obtener una rebaja de dos años por cada cinco que hubieren efectuado cotización del 2%, con un máximo de diez años, siempre que a la edad de jubilación tengan un total de 20 años de cotizaciones. La rebaja es de un año por cada cinco, con un máximo de cinco, si en cambio la cotización fuere de un 1%.

Este sistema de adelantamiento de la edad de jubilación también es aplicable a las personas que cotizaban en el antiguo sistema de pensiones, administrada por el Instituto de Normalización Previsional (INP), debiendo para ello tener al menos 23 años de cotizaciones el imponente en cualquier régimen previsional. No se permite invocar otras rebajas para pensionarse por vejez respecto de un mismo período de trabajo.

Resulta importante destacar que existe una moción parlamentaria iniciada por el Senador Juan Pablo Letelier, y de los ex Senadores señores Gazmuri, Muñoz Aburto y Nuñez, la que ingresó a tramitación el día 12 de julio del año 2007, actualmente se tramita sin urgencia, que pretende incorporar la regulación del Trabajo pesado al Código del Trabajo, el cual se encuentra en primer trámite

constitucional en el Senado, (Boletín N° 5205-13). Las ideas matrices de esta moción son las siguientes:

“1.- Incorporar al Código del Trabajo las principales normas que regulan dicha materia. El objetivo es darle una mayor publicidad a la norma correspondiente, por el hecho de incorporarla al cuerpo legal más importante en materia laboral, y además, corregir un error que se ha mantenido en el tiempo, el cual es excluir de los temas netamente laborales el relativo a los trabajos pesados.

2.- Flexibilizar las solicitudes que dan inicio al procedimiento de evaluación de trabajos que pueden llegar a ser considerados como trabajos pesados. El proyecto establecerá que cualquier organización sindical o grupo de trabajadores o trabajador que representen al menos el 5% del total de los trabajadores que realicen el trabajo que se pretende considerar pesado, puedan recurrir sin mediar formalidad alguna al organismo competente para solicitar la calificación de la respectiva labor como trabajo pesado.

3.- Unificar los criterios respecto de la calificación de trabajos pesados. El proyecto contiene un artículo específico que dispondrá que ante trabajos de características idénticas o similares, desarrollados en condiciones también similares, el organismo competente, es decir, la Comisión Ergonómica Nacional o la Comisión de Apelaciones según corresponda, deberá declarar la calidad de trabajo pesado de dichas labores, en el evento en que alguna de estas labores haya sido calificada con anterioridad como de trabajo pesado, sin importar si los

*trabajadores prestan servicios para distintos empleadores o la distinta naturaleza del contrato laboral que los vincula con dicho empleador”.*⁴⁹

Se propone, mediante un artículo único, incorporar al Código del Trabajo, el Artículo 211-K, el cual señalaría lo siguiente:

“Cualquier organización sindical o grupo de trabajadores que representen al menos el 5% del total de los trabajadores que se desempeñen en la faena que se solicita declarar como trabajo pesado, podrán solicitar a la Secretaría Regional Ministerial correspondiente, la declaración de una faena determinada como trabajo pesado.

*En el evento de que la autoridad competente haya declarado como trabajo pesado a determinadas actividades o funciones dentro de una faena, ésta deberá calificar obligatoriamente con igual carácter a todos los trabajos idénticos o similares desarrollados en dicha faena, sin considerar para la referida calificación si los trabajadores prestan servicios para distintos empleadores o la distinta naturaleza del contrato laboral que los vincula con el empleador o la empresa mandante en su caso”.*⁵⁰

⁴⁹ SALA DE PRENSA. SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE. [en línea] <http://www.senado.cl/trabajos-pesados-sala-analizara-modificacion-al-codigo-del-trabajo/prontus_senado/2015-04-17/120011.html> [consulta 30. 03.16]

⁵⁰ SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión social [en línea]

Con fecha 20 de junio de 2016, la Presidenta de la República formuló indicaciones sustitutivas al proyecto, que en lo medular dicen relación a que la calificación de un determinado puesto de trabajo como pesado, producirá efectos sea que se desarrolle por trabajadores directos, bajo el régimen de subcontratación o suministro, ampliando de esta forma el espectro de calificación, ya no circunscrita a un determinado puesto de una empresa específica.

Adicionalmente, existe otra moción parlamentaria ingresada con fecha 11 de agosto de 2009 en la Cámara de diputados, Boletín N° 6.643-13, la cual busca modificar la ley de trabajo pesado, en el sentido de incorporar expresamente a los trabajadores de la construcción en la regulación. El artículo único, señala lo siguiente:

“Los trabajadores de la construcción, de la minería, de empresas de aseo u otros, podrán solicitar a la Comisión Ergonómica Nacional que su actividad sea calificada como "trabajo pesado", dadas las difíciles condiciones en que deben

<<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>> [consulta 02.07.16]

*desenvolverse diariamente, produciéndoles un serio desgaste físico y psíquico que repercute profundamente en su salud e influye en su calidad de vida.*⁵¹

Como era de esperar, tampoco dentro de estas mociones parlamentarias existe algún cuestionamiento respecto del tema de fondo del trabajo pesado, sino que se busca, por una parte, darle un “mayor estatus”, al incorporar dicha regulación directamente al Código del Trabajo, para luego y sin cuestionamientos hacer extensiva la declaración obligatoria de trabajos pesados, tratándose de trabajos ya calificados.

En el caso del segundo proyecto de ley analizado, existe un cierto desconocimiento del concepto del trabajo pesado, el cual no excluye *a priori* actividades específicas como es el caso de la construcción, por lo cual resulta absolutamente superflua esta moción, e inclusive riesgosa, en atención a que podría interpretarse que solo esos rubros tienen el derecho a solicitar la declaración del trabajo pesado, descartando a los demás.

4. El Reglamento de la ley 19.404.

⁵¹ SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Boletín N° 6643-13 [en línea] <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>> [consulta 01.07.16]

Por medio del Decreto Supremo N° 71 de Previsión Social, del 25 de marzo de 1996, se establece el reglamento de la ley 19.404.

El reglamento, si bien regula en forma pormenorizada la composición, funciones y procedimiento de la Comisión propiamente tal y la Comisión de Apelaciones, también da algunos parámetros o factores para determinar la existencia de un trabajo pesado.

“a) Factor físico: constituido por las exigencias del puesto de trabajo que demandan un esfuerzo adaptativo fisiológico, reflejado en mayor gasto energético y con modificaciones del metabolismo.

b) Factor ambiental: que corresponde a la presencia, en los puestos de trabajo, de agentes ambientales que pueden afectar negativamente la salud de los trabajadores, su bienestar y su equilibrio fisiológico.

c) Factor mental: es la exigencia del puesto de trabajo que demanda esfuerzos adaptativos del sistema nervioso y de la estructura psicoafectiva del trabajador.

d) Factor organizacional: son las exigencias del puesto de trabajo derivadas de la organización y diseño de la labor y su entorno psicosocial.”⁵²

⁵² CHILE. Ministerio de Previsión Social. Decreto Supremo N° 71. En Biblioteca del Congreso Nacional [en línea] <www.bcn.cl> [consulta 20.08.2015]

Estos cuatro factores (físico, mental, ambiental y organizacional) han sido estudiados y desarrollados por un grupo de expertos que desarrolló en el año 2010 una serie de criterios técnicos para la evaluación del trabajo pesado, tema que se tratará en extenso a continuación.

5. Guía técnica para la evaluación del trabajo pesado

En el año 2010 se publicó por la Superintendencia de Pensiones y la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, una guía técnica para la evaluación del trabajo pesado. En la elaboración de dicho documento participó *“La universidad de Chile, a través del Laboratorio de Ergonomía de la Escuela de Kinesiología de la Facultad de Medicina, fue la institución responsable de llevar a cabo este proyecto en conjunto con profesionales de instituciones nacionales vinculadas con los temas expuestos. Los académicos e investigadores que participaron pertenecen a la Facultad de Medicina, a la Escuela de Kinesiología a la Escuela de Salud Pública y a la Facultad de Ciencias Sociales. Asimismo, en este proyecto participó un equipo de profesionales de Ergonomía y Salud ocupacional de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), además de colaboradores pertenecientes al Instituto de Seguridad Laboral (ISL).”*⁵³

⁵³ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Guía Técnica para la evaluación del Trabajo Pesado. Santiago de Chile, año 2010, pág. 15.

Esta guía está dirigida a los profesionales que integran la Comisión Ergonómica Nacional y la Comisión de Apelaciones, sin perjuicio de tratarse de un documento de interés general para aquellos profesionales que desarrollan sus funciones en materia de salud ocupacional, higiene industrial y/o ergonomía.

El esquema desarrollado en la guía, analiza los factores físicos, ambientales, mentales y organizacionales que inciden en la calificación del trabajo pesado, en los términos contemplados en el reglamento pertinente, el cual finaliza en una evaluación integrada de los distintos factores que componen el perfil de la carga de trabajo. Para cada uno de los factores se explica en detalle elementos que lo integran, su evaluación y generalmente propone un instrumento de medición validado internacionalmente, o bien, una escala propia, normalmente de 3 niveles, que indican niveles de tolerancia, riesgo y trabajo peligroso propiamente tal.

En la guía “*se ocupa una escala de tres niveles de riesgo para valorar la carga de trabajo, asociada a las exigencias organizacionales, mentales, ambientales o físicas*”,⁵⁴ según el siguiente esquema:

⁵⁴ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2010. Guía Técnica para la evaluación del Trabajo Pesado. Santiago de Chile. Pág. 20.

Tabla I.1 Escala para la evaluación de la carga de trabajo			
Nivel	Descripción	Calificación	Nivel de acción
1 (Bajo)	Sin riesgo de envejecimiento prematuro o alteraciones de la salud	Trabajo no pesado	No se requiere acciones correctivas, aunque se sugiere revisión si las condiciones de trabajo cambian significativamente
2 (Medio)	Riesgo moderado de envejecimiento prematuro o alteraciones de la salud	Trabajo semipesado	Nivel de alerta. Es recomendable examinar la labor cuidadosamente. Requiere acción correctiva
3 (Alto)	Riesgo elevado de envejecimiento prematuro o alteraciones de la salud	Trabajo Pesado	Requiere implementar acciones correctivas en el corto plazo

55

En el estudio se hace alusión a diversas normas internacionales que contemplan el retiro anticipado en los Sistemas de Seguridad Social, sin embargo, hoy en día, en gran parte de las legislaciones aludidas se ha derogado la regulación del trabajo pesado.

Ahora bien, qué se entiende por trabajo pesado para los efectos de la guía técnica, *“es aquél que supera algún límite establecido como aceptable en los ámbitos físico, cognitivo o psíquico. Este “límite aceptable” se define en función del conocimiento científico actualmente disponible”*.⁵⁶

⁵⁵ Fuente: SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES.

⁵⁶ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 37.

Siguiendo lo señalado anteriormente respecto del Decreto Supremo N° 71 que establece una definición de los factores a considerar para la calificación del trabajo pesado. Se incluyen además los siguientes elementos:

- a) Factor físico: exigencias biomecánicas, por ejemplo las asociadas al desarrollo de la fuerza, postura sostenida y trabajo repetitivo.
- b) Factor ambiental: agentes físicos (exposición a ruido, vibraciones, temperaturas extremas, etc.), agentes químicos (exposición a gases, vapores, humos, polvos, etc.), y agentes biológicos, tales como: exposición a virus, bacterias, hongos, etc.
- c) Factor mental: incluye el manejo de la incertidumbre y de la complejidad, atención y vigilancia constante, entre otros.
- d) Factor organizacional: incluye trabajos en turnos, sobrecarga cualitativa y cuantitativa, conflicto de roles, entre otros.

“El estudio del trabajo pesado exige un conocimiento suficiente de la organización y de su entorno, de los procesos productivos, de las tareas realizadas y de sus procedimientos de ejecución, de los equipos y herramientas, de las características de los trabajadores, incluyendo edad, sexo, estado de salud, tiempo de exposición y de todos aquellos aspectos que caractericen la labor y las personas que la ejecutan⁵⁷”

⁵⁷ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 48.

En la guía se hace en primer lugar un análisis de los factores de riesgo de naturaleza organizacional involucrados en el trabajo, señalando que la organización del trabajo es *“la forma en que el trabajo es estructurado, distribuido, procesado y supervisado. Los atributos que caracterizan a un “sistema de trabajo” específico, determinan la “organización del trabajo”⁵⁸”*.

Resulta relevante en este punto identificar los factores de riesgo psicosociales, los cuales no son objetivos, sino que están vinculados a la percepción del trabajador, es decir, son las *“características percibidas del medioambiente laboral y de la organización del trabajo que tienen una connotación emocional para los trabajadores con el potencial de causarles daño físico, psíquico o social, y en consecuencia, afectar también su desempeño”⁵⁹*.

El estudio señala además que las características individuales de los trabajadores, determinan las respuestas físicas, cognitivas y emocionales asociadas al diseño del sistema de trabajo.

Se menciona dentro de estos factores de riesgo, factores asociados a los roles, interacción social y la demanda de trabajo. Para evaluar los factores de riesgo

⁵⁸ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 63.

⁵⁹ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op.Cit. Pág. 64.

psicosocial se propone el modelo que utiliza la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), el cual deriva de un método de medición español, cuenta con una versión completa y una versión breve de 20 preguntas.

La guía también hace alusión al sistema de turnos como factor organizacional, sin embargo el mismo estudio indica que *“la evidencia científica disponible indica que el nivel de tolerancia y adaptación al trabajo en turnos y nocturno difiere de una persona a otra y depende de factores individuales (edad, características fisiológicas, personalidad, etc.) de condiciones laborales (carga de trabajo, horario de trabajo, condiciones laborales, etc.) y condiciones sociales (carga de trabajo doméstica, características familiares, etc.”*⁶⁰

Analizando el factor mental, se hace alusión al concepto de carga mental de trabajo, el que es definido como *“es la presión cognitiva y emocional resultante del enfrentamiento de las exigencias asociadas al ejercicio del trabajo”*⁶¹.

Entonces, la carga de trabajo tiene una naturaleza relativa, ya que depende de los recursos con los que cuenta cada persona para enfrentar una determinada tarea.

⁶⁰ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 89.

⁶¹ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 111.

En definitiva la guía técnica da a entender al lector que tanto los factores mentales como organizacionales no son objetivos, sino que más bien dependen de la percepción del trabajador. Surge entonces la pregunta, es recomendable adelantar la edad de jubilación de una persona basados solo en las percepciones o impresiones personales que se tengan del trabajo?.

En cuanto a la metodología se señala que *“la medición de los factores asociados a la carga mental sigue siendo un asunto complejo. Se puede encontrar una diversidad de métodos posibles, sin que exista una metodología de evaluación que sea destacable por sobre las demás.”*⁶² Finalmente y luego de hacer un extenso análisis acerca de las diversas metodologías, se concluye que el método que se recomienda es el NASA-TLX.

Respecto de los agentes medioambientales, se hace alusión a una serie de agentes de naturaleza química, física y biológica, que se pueden presentar en forma conjunta o por separado, y que pueden ingresar o tener contacto con el organismo del trabajador, por distintas vías: respiratoria, digestiva, etc.

Se reconoce que la normativa referente a estos factores se encuentra contenida en el D.S N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud sobre “condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los lugares de Trabajo”, el cual *“establece valores límites*

⁶² SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 124.

*aceptables para una serie de compuestos químicos en el ambiente, así como para agentes físicos, además de los respectivos métodos de referencia para su medición. Estos límites han sido establecidos internacionalmente en base a estudios epidemiológicos clínicos y experimentales que han demostrado que la mayoría de los trabajadores sanos no presentan alteraciones en su salud, si están expuestos durante ocho horas diarias de trabajo y 48 horas semanales en su vida laboral”.*⁶³

Finalmente, en relación al factor físico, es importante considerar el concepto de carga física de trabajo, el cual se señala es el “conjunto de requerimientos físicos (biomecánicos y bioenergéticos) a los que está sometido el trabajador durante la jornada laboral”.⁶⁴ El concepto está relacionado a requerimientos físicos, tales como: manejo manual de carga, posturas estáticas, movimientos repetitivos y trabajo físico dinámico.

El manejo manual de carga, se encuentra regulado en la Ley N° 20.001 y en el D.S N° 63 que es el reglamento de la ley señalada. Además existe una guía técnica de manejo manual de carga, elaborada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (año 2008).

⁶³ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 165.

⁶⁴ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Op. Cit. Pág. 339.

Es importante señalar que en relación a los factores físicos existe vasta normativa. Así es posible señalar diversas normas ISO (*international organization for standarization*) y OSHA (*occupational safety and health administration*) que corresponden a convenciones internacionales que regulan la materia. También a nivel nacional existen las Normas Chilenas (NCh). que en gran medida abordan temáticas de prevención de riesgos.

Una vez que se han analizado los cuatro factores descritos, se debería obtener el perfil global de la carga de trabajo, el cual determinará alguna de las 3 opciones siguientes:

- a) El trabajo no es pesado.
- b) El trabajo tiene un riesgo moderado de envejecimiento, por lo tanto es semipesado.
- c) El trabajo presenta un riesgo elevado de envejecimiento prematuro o alteraciones de la salud, por lo tanto, califica como trabajo pesado.

III. Estadísticas Nacionales

En la Superintendencia de Pensiones, se mantienen estadísticas de la gestión realizada por la Comisión Ergonómica Nacional (CEN) y la Comisión de Apelaciones. Para los efectos del presente estudio se considerarán las estadísticas hasta el año 2013.

“En términos generales, desde el año 1997 a la fecha, son 14.795 los puestos de trabajo ejecutoriados, de los cuales el año 2013 representa un 4,62% con 685 dictámenes.

Durante el 2013, la CEN recibió un total de 645 solicitudes, destacando la Región Metropolitana con un total de 202 casos (31,31%), luego la Quinta Región con 133 requerimientos (20,62%), mientras que las Regiones Cuarta, Novena, Decimocuarta y Undécima, no presentaron solicitudes de calificación.

Si se tiene en cuenta, que la CEN ha recibido un total de 8.721 solicitudes desde 1997 a la fecha, las correspondientes al año 2013 constituyen un 7,40% del total. Durante 2013 la CEN, efectuó un total de 573 votaciones, observándose que

entre los meses de octubre y diciembre, se votaron 239 solicitudes, lo que constituye un 41,71%...”⁶⁵

Si se analiza el comportamiento histórico de las solicitudes de trabajo pesado aprobadas versus las rechazadas, se puede apreciar una tendencia hacia su aprobación, salvo en un período específico (2003-2004). Además, aproximadamente un 95% de los casos corresponden a peticiones de interesados, mientras que solo un 5% restante, constituye actuaciones de oficio de la Comisión.

Si se revisa el histórico de la cantidad de declaraciones por rama de actividad, nos encontramos con que la delantera la obtienen los servicios públicos, sociales, privados e internacionales, seguidos de la actividad minera.

Lo anterior, se manifiesta en la siguiente tabla:

Puestos de Trabajo calificados como trabajo pesados según actividad económica durante el año 2013.

Actividad Económica	N° Puestos de Trabajo	%
Agricultura	0	0
Comercio por Mayor	0	0
Construcción	0	0
Electricidad, Gas y Agua	1	0,14
Finanzas, Seguros, Bienes Nacionales y Seguros	0	0

⁶⁵ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2013. Informe de gestión calificación de Trabajo pesado comisión ergonómica nacional y comisión de apelaciones. División de Comisiones médica y ergonómica. Pág. 3

Industrias Manufactureras	39	5,69
Minas, Petróleo y Canteras	308	44,96
Servicios Estatales, Sociales, Personales e Internacionales	319	46,57
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	18	2,63
TOTAL	685	100

Fuente: Superintendencia de Pensiones ⁶⁶

En relación a las apelaciones, la Comisión de Apelaciones en la gran mayoría de los casos mantiene la calificación de la Comisión. Es así, como durante el año 2013, un 83,3% de los casos fueron mantenidos.

De 569 puestos aprobados como trabajo pesado en el año 2013, el 44,81% fue calificado con una cotización adicional del 1%, en tanto que el 55,18% del total fue calificado como pesado, consecuentemente la cotización adicional fue del 2%.

Llama poderosamente la atención que tanto en la agricultura como en la construcción no se hayan declarado puestos de trabajo como pesados. Principalmente en la construcción, vemos la ocurrencia de muchos accidentes, además de importantes esfuerzos físicos de aquellas personas que se dedican a la obra gruesa o terminaciones, por lo que el sentido común nos llevaría a pensar que deberían existir una mayor cantidad de calificaciones de trabajo pesado en este sector. Probablemente la temporalidad y alta rotación de los trabajadores que se dedican a la realización de estas faenas, dificulta la solicitud de

⁶⁶ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Informe de gestión calificación de Trabajo pesado comisión ergonómica nacional y comisión de apelaciones. División de Comisiones médica y ergonómica, año 2013, pág. 3.

declaración de trabajo pesado, atendido a que se realiza por puesto de trabajo de una empresa determinada.

IV. Opiniones e impresiones de los miembros de la Comisión Ergonómica

Para estos efectos se entrevistó de manera personal y mediante la utilización de una encuesta breve a los miembros integrantes de la Comisión, la cual está compuesta en la actualidad por las siguientes personas:

1. Don Mario Sandoval Martínez, Médico Internista-Ergónomo, integra la CEN desde hace dos años y medio. El Sr. Sandoval es además presidente de la Comisión.
2. Doña Victoria Ratinoff Ferrera, Diseñadora-Ergónoma, miembro de la Comisión por 20 años.
3. Don Augusto Bruna, Abogado, representante de los empresarios, integra la CEN desde hace tres años y medio.
4. Don Oscar Zavala, Ingeniero Civil, ha integrado la Comisión por ocho años.
5. Don Edgardo Neira, Médico Traumatólogo, integra la CEN desde hace un año.
6. Doña Claudia Muñoz, Ingeniero Civil, integra la Comisión desde hace poco más de un año.
7. Don Jorge González, Técnico Agrícola, representante de los trabajadores, ha sido miembro de la Comisión por tres años y dos meses.

No fue fácil obtener información respecto del funcionamiento de la Comisión Ergonómica Nacional y su integración actual, información que no es pública, ni

tampoco se encuentra disponible en la página web de la Superintendencia de Pensiones. Tampoco fue posible obtener una entrevista con sus integrantes mediante una solicitud directa a la Superintendencia, sino que ellos aceptaron que se entrevistara a un Ergónomo asesor de la Comisión, lo que no resultó satisfactorio para cumplir con los objetivos del presente trabajo, el cual mediante una investigación de campo, busca obtener las impresiones, opiniones y datos precisos de sus protagonistas, con el objeto de contribuir al debate en torno a la regulación del trabajo pesado en nuestro sistema de pensiones.

Luego de varios intentos, finalmente se logró entrevistar a sus miembros, quienes señalan que se reúnen solo una vez a la semana, generalmente los días miércoles, en promedio por un lapso de tres horas, en dependencias de la Superintendencia de Pensiones.

En concreto, en las sesiones semanales, los casos son presentados por un relator, quien expone entre 30 a 60 minutos por puesto de trabajo, luego esta información es analizada en conjunto por sus integrantes por un tiempo de 5 a 10 minutos por cada caso.

Se señala que en la práctica la SEREMI de Trabajo y Previsión Social, que es donde se presenta la solicitud de calificación de un trabajo como pesado, tarda en enviarles las solicitudes aproximadamente dos semanas, ingresando a la oficina de partes, luego de ello se le asigna un número, para posteriormente ser

ingresado a la Comisión propiamente tal, lo que toma aproximadamente una semana. Es decir, desde que se presenta a la SEREMI, hasta que ingresa a la Comisión transcurre un plazo de 3 semanas, pronunciándose sobre la calificación dentro del plazo legal de 60 días hábiles, lo mismo ocurre con la Comisión de Apelaciones, que por regla general cumple con el plazo de 15 días hábiles.

Para efectos de notificaciones de las resoluciones, se les envía a los solicitantes, correo certificado dentro del plazo de 10 días hábiles, una vez confeccionado el dictamen de la CEN, y de 5 días hábiles, una vez que se pronuncia la Comisión de Apelaciones.

Se señala que cuentan con dos personas que apoyan a la Comisión a tiempo parcial, una secretaria y un analista ergónomo.

Sin conocer la partida de presupuesto que se encuentra asignada a la Comisión, sus integrantes estiman que los recursos son absolutamente insuficientes, así como también el tiempo en que se reúnen no es el adecuado para revisar en detalle todos los casos que ingresan.

Para efectos de realizar una calificación, si bien la guía técnica para la evaluación de trabajo pesado del año 2010 es parte de la información utilizada, la Comisión tiene un sistema de integración y evaluación de las cargas en particular, distinta a la consignada en la guía técnica.

La CEN estima que la medición de los factores de riesgos contemplados en el reglamento de la ley de trabajo pesado no se ajusta a parámetros objetivos y medibles para cada tipo de actividad, es por eso que los factores se integran y evalúan según un método propio.

A juicio de la Comisión, las razones de que exista mayor cantidad de solicitudes de declaración de trabajo pesado en el sector de Servicios y de la Minería se debe a los altos estándares o niveles de cumplimiento exigidos por las grandes empresas; por exigencia de los sindicatos y por la naturaleza de la actividad en ambientes extremos, en el caso de las mineras.

La primera pregunta y más importante que se le planteó a la Comisión fue formulada en los siguientes términos:

Está de acuerdo con la actual regulación de trabajo pesado en el país? Si/ NO, por qué? Ellos fueron enfáticos en decir que no están de acuerdo ni conformes con la regulación de la materia, para lo cual han trabajado en una “Propuesta de Reforma de la Ley de trabajo pesado”, la cual, sin embargo hasta el minuto no ha sido difundida, publicada o ingresada al Congreso Nacional como proyecto de ley.

Su propuesta se basa en un diagnóstico detallado de las falencias actuales, para luego proponer ciertas ideas a partir de las cuales se debería reformar el sistema. Se encuentra enfocada en los siguientes puntos:

a) Cambio de definición en el concepto de trabajo pesado: *“Constituyen trabajos pesados aquellos cuya realización impacta negativamente la salud física y/o mental en la mayoría de quienes lo realizan, provocando deterioro (envejecimiento anticipado), aún cuando estos impactos no generen una enfermedad laboral”.*

La propuesta de cambio de definición se basa en el concepto de salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que reza: *“la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.*

b) El menor número de cotizaciones debido a la jubilación anticipada no es compensado por la sobre cotización. A este respecto se propone una tasa de reemplazo que compense el adelantamiento de la edad para pensiones por vejez, la cual tendrá una tabla continua de aplicación desde 0,1 a la tasa que compense los años rebajados.

La tasa podrá ser reevaluada cada 5 años y modificada según los niveles de mitigación que se apliquen a los puestos calificados.

c) Se diagnostica que existe evasión en el pago de la sobre cotización mediante el cambio de denominación del puesto laboral. En este sentido, se propone establecer la exigencia de que todo puesto calificado no pueda cambiar su denominación ni por la empresa mandante, ni por la subcontratista. En caso

de que cualquiera de las dos solicite el cambio de denominación en el puesto de trabajo, deberá ser justificada por un peritaje, el cual será financiado por la empresa solicitante y deberá ser realizado por un perito nombrado por la propia Comisión.

El cambio de denominación solo se producirá si el puesto tiene un diferencial en las cargas de trabajo mayor al 30% de éstas.

Las empresas que empleen trabajadores en dichos puestos de trabajo deberán asimilar para los contratos la denominación de los puestos ya calificados.

d) Se advierte que no hay incentivo para disminuir el trabajo pesado.

Se señala que tanto la Comisión Ergonómica Nacional como la Comisión de Apelaciones, podrán proponer medidas de mitigación para disminuir la carga de trabajo pesado. Si éstas medidas se cumplen, la empresa y los trabajadores podrán solicitar reevaluar su calificación y así disminuir la sobre cotización.

La CEN creará un manual de buenas prácticas para evitar la formación de puestos con altas cargas de trabajo pesado, como también indicará las medidas de mitigación para aquellos que por su realidad no puedan cambiar la carga pesada (ej. Gran Altitud)

e) En relación a las jornadas de trabajo en el sector público y privado se advierte que existe una discordancia entre lo regulado por el Código del Trabajo y por el Estatuto Administrativo, respecto de su legalidad.

La autorización de Jornadas en empresas privadas se rige por el Código del Trabajo y de las Empresas Públicas por el Estatuto Administrativo. El primero tiene un marco de legalidad, en cambio el segundo queda al arbitrio del Jefe de Servicio.

Se propone tener un marco regulatorio o directrices comunes para ambos.

f) En relación a la dependencia de la Superintendencia de Pensiones

El cambio introducido al funcionamiento de la CEN por el reglamento para la aplicación de la ley N° 19.404, de marzo de 1996, deja las facultades de la Comisión limitadas a la calificación.

El apoyo administrativo es insuficiente y supeditado a las prioridades de la Superintendencia de Pensiones y no de la CEN.

El desarrollo de la Comisión y sus miembros, su participación en foros de discusión, difusión y perfeccionamiento entran en el marco de una macro institución y por ende quedan relegados a su burocracia y prioridades.

Siguiendo con la encuesta, se les preguntó a los integrantes de la Comisión lo siguiente:

Cree usted que la jubilación anticipada por concepto de trabajo pesado es un beneficio para los trabajadores? Ellos contestaron que bajo los actuales términos definitivamente no, porque existe un diferencial en la tasa de reemplazo que no logra compensar lo que el trabajador deja de percibir por los años que deja de imponer.

En relación a la Supervigilancia de la Comisión, ellos mencionaron que no es relevante si depende de la Superintendencia de Pensiones o de la Superintendencia de Seguridad Social, sino que lo importante es la autonomía de la comisión para poder desarrollar acciones que disminuyan el trabajo pesado en Chile.

A la pregunta: Cree Ud. Que es necesaria la regulación del trabajo pesado? Los integrantes de la Comisión señalaron que sí, porque la realidad es que las cargas perjudican la salud de los trabajadores.

La regulación debe incentivar la disminución de cargas de trabajo pesado en sus diversos ámbitos:

- i) Consejería para disminuir las cargas de trabajo
- ii) Disminución de cotización si hay mejoras de condiciones laborales

iii) Aumento de cotización en caso de no realizar mejoras indicadas

Pues bien, las opiniones e impresiones de los protagonistas en la calificación del trabajo pesado son concordantes con gran parte de las conclusiones que se consignan en el presente trabajo investigativo y que dicen relación con su deficiente regulación y las amplias limitaciones que tiene la Comisión en la actualidad para los efectos de cómo comisión de expertos, prestar asesoría, recomendaciones, instrucciones o fiscalizar a las empresas o puestos de trabajo que son objeto de calificación.

El sentir de la Comisión es que se encuentran no solo limitados en su presupuesto y tiempo, sino que ellos en su calidad de profesionales especialistas en ergonomía, podrían aportar mucho más con sus conocimientos a mejorar las condiciones de trabajo en general. A su vez reconocen que no hay incentivos por eliminar las cargas de trabajo que sean perjudiciales para la salud, o en que los empleadores inviertan en mejorar las condiciones laborales en general.

Es cuestionable además el poco tiempo que sesiona la Comisión, en relación a la cantidad de solicitudes de calificación. De esta forma, si tomamos la cantidad de solicitudes del año 2013, las cuales fueron 645, por la cantidad de horas que destinan a sesionar (3 horas semanales, multiplicados por las 52 semanas del año) da como resultado 156 horas disponibles para revisar 645 casos, es decir, si fuera un cálculo lineal, y considerando que absolutamente todas las semanas se

reúnen, sin descontar días feriados, vacaciones, u otras razones por las cuales no se sesione, en el mejor de los casos destinarían 12 minutos para cada calificación, sin embargo, según lo declarado en realidad destinan entre 5 a 10 minutos en la calificación de cada puesto de trabajo. La guía técnica de trabajo pesado señala que para calificar un trabajo como pesado se requiere de un conocimiento suficiente de la organización y de su entorno, sin embargo, los miembros de la CEN, no llegan a interiorizarse en forma directa, mediante una especie de “inspección personal” de cuál es la realidad de la empresa en que las personas objeto de calificación prestan servicios, en atención a que su análisis se basa en lo indicado por el relator y no en una constatación directa de la realidad del trabajo.

Resulta interesante el conocer que existe un cierto grado de “evasión legal”, al saber que algunos empleadores cambian la denominación del cargo, con el objeto de eludir el pago de cotización adicional, sin embargo, dadas las atribuciones con las que cuenta hoy la CEN, no puede fiscalizar estas situaciones irregulares, sino que a lo sumo enviar los antecedentes a la Inspección del Trabajo que corresponda. No obstante lo anterior, esta no es una conducta que se encuentre sancionada en el “*Tipificador de hechos infraccionales*”, o mejor conocido como “*Multero*” que es un documento interno por el cual los fiscalizadores sancionan las infracciones a la legislación laboral, por lo que estas malas conductas quedan en absoluta impunidad. La única fiscalización que

realiza la Inspección del Trabajo dice relación con la cotización y pago por este concepto.

V. Regulación comparada del Trabajo pesado

1. Caso Español

1.1. Nociones Generales del Sistema de Seguridad Social

“El origen de las políticas de protección en España se sitúa en la Comisión de Reformas Sociales (1883) asociada al análisis de los aspectos vinculados a la mejora y bienestar de la clase obrera. En 1900 se crea el primer seguro social, la Ley de Accidentes de Trabajo, y en 1908 aparece el Instituto Nacional de Previsión.

Posteriormente surgen una serie de seguros sociales tales como el Retiro Obrero (1919), el Seguro Obligatorio de Maternidad (1923), el Seguro de Paro Forzoso (1931), el Seguro de Enfermedad (1942) y el Seguro obligatorio de Vejez e invalidez (1947).

En 1963 se crea la Ley de Bases de la Seguridad Social que implanta un modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto, gestión pública y participación del Estado en el financiamiento y en 1966 aparece la Ley General de la Seguridad Social, corregido desde la perspectiva financiera

*por la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de 1972 y por la primera gran reforma con el Real Decreto Ley 36/1978”.*⁶⁷

En España existe un régimen contributivo de reparto de pensiones.

*Se ha advertido en la última década una “prolongación de la vida activa y la desincentivación de la jubilación anticipada y países de nuestro entorno han realizado reformas legales en el sentido de reducir los estímulos al abandono prematuro de la vida activa...”*⁶⁸

Esta advertencia ha marcado una fuerte modificación a la legislación de Pensiones en España, reforma que tuvo su génesis en el Pacto de Toledo del año 1995, que fue un acuerdo adoptado por el Congreso Pleno Español, en donde se analizan los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y las reformas a introducirse.

⁶⁷ SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL. 2015. Análisis documental en perspectiva comparada de trabajo pesado y sus límites en la promoción de las buenas condiciones de trabajo y su regulación. [en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?wpfb_dl=563 [consulta 02.02.16], Pág. 57.

⁶⁸ESPAÑA. Ministerio del Empleo y Seguridad Social. Ley 27/2011 En Boletín Oficial Español [en línea] <www.boe.es> [consulta 10.01.2016]. Pág. 2.

En el año 2011, mediante la Ley N° 27 de 1 de agosto de 2011, se recogen las inquietudes y reformas formuladas en el señalado documento, mediante una ley de *“actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social”*.

El mecanismo de financiamiento del sistema de Seguridad Social Español, respecto de los trabajadores dependientes se financia por cotizaciones provenientes del trabajador (4,7%) y del empleador (23,6%).

1.2 Trabajo Pesado

En el régimen general español se contempla que una persona pueda jubilarse anticipadamente por vejez, en la medida que realice trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres, lo que exige la realización previa de estudios específicos y de siniestralidad en el sector por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en colaboración con otras entidades, situación que se encuentra pormenorizadamente descrita y regulada en el Real Decreto N° 1698 de 18 de noviembre de 2011, en que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación.

En términos generales se analiza la siniestralidad del sector; morbilidad y mortalidad por enfermedad y su relación con el trabajo, y la incapacidad permanente derivada de la enfermedad; condiciones de trabajo; requerimientos físicos y/o psíquicos para realizar determinada actividad; edad a partir de la cual no es aconsejable el ingreso en el sector o colectivo.

En el preámbulo de la señalada ley, se deja en claro que el procedimiento exige la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, realización de turnos, trabajo nocturno, ritmos de producción, peligrosidad y toxicidad en las condiciones de trabajo, sin embargo, no se conocen a la fecha, al menos públicamente estudios que se hayan referido a las materias descritas.

Se contempla que: *“cuando de los estudios e informes preceptivos se desprenda que existen, en el desarrollo de la actividad laboral o profesional, condiciones de trabajo que supongan excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad, y elevados índices de morbilidad o mortalidad, pero que es posible evitarlos mediante la modificación de las condiciones de trabajo, la Secretaría de Estado de Empleo lo comunicará a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal y a quienes hayan instado la iniciación del procedimiento, para que, conforme a la normativa vigente, se proceda a realizar dicha modificación dentro del sector o actividad, con indicación de si el cambio tiene carácter temporal o definitivo. Se dará traslado de una copia de la comunicación, a los efectos previstos en la legislación vigente, a la Inspección del Trabajo y Seguridad Social”*.⁶⁹

Asimismo, se recalca que *“el establecimiento de los coeficientes reductores de la edad de jubilación, que sólo procederá cuando no sea posible la modificación de*

⁶⁹ ESPAÑA. 2011. Real Decreto N^o 1698/2911 de 18 de noviembre de 2011, Boletín Oficial Español [en línea] <www.boe.es> [consulta 10.03.2016], pág.7.

las condiciones de trabajo, conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero”.

Si bien no hay una definición por Ley o Real Decreto acerca del trabajo pesado, en la Junta de Andalucía, se han establecido ciertas definiciones:

- *Peligrosidad: considera los riesgos de accidente abordados por la Seguridad en el Trabajo, incorporando además el contacto con sustancias cáusticas o corrosivas.*
- *Toxicidad: corresponde a riesgos por inhalación de contaminantes químicos, teniendo en cuenta también otras posibles vías de contaminación como la dérmica o la digestiva y riesgos por contacto repetido con irritantes dérmicos primarios de acción moderada.*
- *Penosidad: abarca los riesgos por exposición a ruido o vibraciones, calor o frío. También incorpora trabajos que impliquen una excesiva carga física o mental, exposición a olores desagradables que no supongan un problema higiénico, la concurrencia de varios factores de riesgo, aun cuando ninguno de ellos, en forma individual, supere el límite admitido.*
- *Insalubridad: considera trabajos con riesgos por exposición a agentes biológicos o a radiaciones ionizantes. También considera trabajos que conlleven suciedad excesiva, sin problema higiénico y todas aquellas*

*exposiciones laborales que supongan un riesgo de enfermedad profesional, no contemplado como tóxico o penoso.*⁷⁰

*“El procedimiento general que se implanta facilita que los trabajadores se beneficien, en primer lugar, de una mejora en sus condiciones de trabajo, y en último término, si ello no es posible, de una rebaja de su edad de jubilación...”*⁷¹

Resulta importante destacar que mediante el Artículo 26.4 de la Ley 20/2007 de fecha 11 de julio de 2007, también se regula la posibilidad de que un trabajador autónomo o por cuenta propia adelante su jubilación si se dan las condiciones contempladas en esta regulación. En definitiva, se excluyen de su ámbito de aplicación sólo a aquellos trabajadores que tienen regímenes especiales que los regulan, como es el caso de los toreros, tripulantes de vuelo, entre otros.

El artículo 2, regula los supuestos para establecer los coeficientes reductores o la anticipación de la edad de jubilación haciendo alusión a:

- a) Actividades laborales en las escalas, categorías o especialidades cuyo ejercicio implique el sometimiento a un excepcional índice de penosidad,*

⁷⁰ MORENO, JOSÉ JOAQUÍN. Año desconocido. Criterios para la delimitación y valoración de trabajos excepcionalmente penosos, peligrosos, insalubres o tóxicos. Junta de Andalucía. [en línea] <http://www.ceresnet.com/ceresnet/eng/servicios/teleformacion/seguridad_laboral/trabajos_toxicos.pdf> [consulta 20.12.15]

⁷¹ ESPAÑA. Real Decreto N^o 1698/2011. Op. Cit. págs. 1 y 2.

peligrosidad, insalubridad o toxicidad y en las que se hayan comprobado elevados índices de morbilidad o mortalidad o la incidencia de enfermedades profesionales; además se tendrán en cuenta la morbilidad y mortalidad por enfermedad y su relación directa con el trabajo, y la incapacidad permanente derivada de enfermedad en los términos indicados en el artículo 115.2.e) de la Ley General de la Seguridad Social, que se produzcan en grado superior a la media.

b) Actividades laborales en las escalas, categorías o especialidades cuya realización en función de los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para su desempeño, resulten de excepcional penosidad y experimenten un incremento notable en el índice de siniestralidad a partir de una determinada edad, conformado por el índice de accidentes de trabajo y/o el índice de enfermedades profesionales: además, se tendrán en cuenta la morbilidad y mortalidad por enfermedad y su relación directa con el trabajo, y la incapacidad permanente derivada de enfermedad en los términos indicados en el artículo 115.2.e) de la Ley General de la Seguridad Social, que se produzcan en grado superior a la media⁷².

En ambos casos, se debe establecer un tiempo de trabajo efectivo, sin que pueda exceder de quince años. Por su parte, la edad mínima para acceder a la jubilación anticipada, en ningún caso puede ser anterior a los 52 años.

⁷² ESPAÑA. Real Decreto N° 1698/2011. Op. Cit. Pág. 3.

“La pensión que resulte, por aplicación a la base reguladora del porcentaje correspondiente, será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir los 65 años, de los siguientes coeficientes reductores:

** Entre 30 y 34 años completos de cotización acreditados: 7,5 %.*

** Entre 35 y 37 años completos de cotización acreditados: 7 %.*

** Entre 38 y 39 años completos de cotización acreditados: 6,5 %.*

** Con 40 o más años completos de cotización acreditados: 6 %.*

Para el cómputo de los años de cotización en orden a la determinación de los correspondientes coeficientes reductores:

Se computarán, en su caso, los años y días de cotización, según la escala de abono de años por el cumplimiento de una edad a 1 de enero de 1967.

Se tomarán años completos de cotización, sin que se equipare a un año la fracción del mismo.

Una vez causado el derecho, los coeficientes reductores de la edad por la realización de trabajos penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres, serán tenidos en cuenta en orden a la determinación del correspondientes coeficiente reductor de la pensión de jubilación.⁷³

⁷³ MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑA [en línea] <http://www.segsocial.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionanticipad28398/Cuanta/index.htm> [consulta 05.02.16]

El Art. 4 contempla que para el cómputo del tiempo efectivamente trabajado se descuentan las ausencias, sin embargo, no se aplica esta norma, en caso de licencias médicas por enfermedad común o profesional, descanso por paternidad, adopción, entre otras.

El período que resulte reducida la edad de jubilación, se computará como cotizado, sin embargo, para compensar este efecto, se establece una cotización adicional, la cual debe ser financiada tanto por el empleador como por el trabajador, según lo consignado en los Arts. 5 y 8 del Real Decreto citado.

Ahora bien, es posible que los coeficientes reductores de la edad de jubilación se vean alterados, a consecuencia de que desaparezcan las causas que dieron origen al mismo, o por ejemplo, aparezcan nuevas tecnologías, en cuyo caso podrían modificarse, siguiendo el procedimiento general.

El procedimiento para solicitar la reducción de la edad de jubilación puede ser iniciado de oficio por la Secretaria de Estado de la Seguridad Social, o a petición de parte, mediante solicitud de organizaciones empresariales y sindicales. No puede iniciar esta solicitud un trabajador de forma autónoma, sino que siempre representado por su organización sindical, salvo que se trate de un trabajador por cuenta propia.

Una vez finalizado el procedimiento de estudios e informes, la Secretaria de Estado de Empleo lo comunicará a la Dirección General de Ordenación de la

Seguridad Social, quien evaluará los costes que para el Sistema de la Seguridad Social, tendría la aplicación de coeficientes reductores, o la edad mínima para acceder a la jubilación. Asimismo, se estudiará el Derecho comparado que ponga de manifiesto el tratamiento de la reducción de la edad en el sector o actividad de que se trata en otras, particularmente se analizará la regulación de otras legislaciones en países de la Unión Europea.

Una vez hechos los pasos anteriores, el Gobierno, mediante Real Decreto, dictado a propuesta del Ministro del Trabajo e inmigración, puede determinar que la edad mínima exigida en cada caso pueda ser rebajada, en un determinado sector o actividad, con indicación de las escalas, categorías o especialidades que resulten afectadas.

En caso de que el Real Decreto se refiera a trabajadores de la Administración del Estado, deberá contar con aprobación previa del Ministerio de Economía y Hacienda.

Luego del estudio de los factores descritos es posible llegar a las siguientes alternativas:

- a) Suprimir las condiciones de trabajo que pueden incidir en que un trabajo sea calificado como tóxico, penoso o riesgoso, en cuyo caso no se declara que el trabajo es pesado y por lo tanto no se adelanta la edad de jubilación.

- b) Solo si no es posible suprimir las condiciones de trabajo descritas en el punto anterior, entonces se hará necesario aplicar factores o coeficientes reductores, o bien adelantar la jubilación, iniciándose los trámites legislativos.

Existen a su vez regímenes especiales, regulados por leyes de la misma naturaleza. Dentro de esta categoría es posible encontrar, a título ejemplar:

- Personal de Vuelo. Regulado por el Real decreto N° 1559/1986
- Mineros. Real Decreto N° 2366/1984
- Toreros. Real Decreto N° 2621/1986

Se debe tener presente en todo caso, que el sistema de seguridad Social Español fue modificado mediante el Real Decreto Legislativo N°8/2015 de fecha 30 de octubre de 2015, por medio del cual se aprueba el texto refundido de la Ley general de Seguridad Social, sin embargo, la regulación en la materia se mantiene en el actual Art. 206 del citado cuerpo legal, titulado *“jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad”*.

Se considera en forma anexa la posibilidad de tener una jornada reducida, en la medida que exista exposición a riesgos ambientales especialmente nocivos, debido a circunstancias excepcionales de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad. Esta normativa se encuentra contenida en el Art. 23 del Real Decreto Legislativo N° 1561/1995 del 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de

trabajo.

Otro aspecto importante a considerar dentro del sistema español es que se contempla la existencia de lo que se denomina Jubilación diferida, esto es, *“Por cada año que una persona continúe trabajando una vez superada la edad ordinaria de jubilación, la prestación aumentará del 2% al 4% en función del número de años cotizados. En el caso de los trabajadores con menos de 25 años de servicio el incentivo seguirá siendo del 2%: de 25 a 36 años, el 2,75%; y de 37 en adelante, el 4%”*.⁷⁴

Si bien el caso chileno es similar al español, en el sentido de la existencia de un régimen general, en el país europeo existe un fuerte incentivo a que se modifiquen, supriman o mejoren las condiciones de trabajo que inciden en un envejecimiento prematuro y solo entonces, si ello no es posible, se inicia una moción tendiente a que por ley se declare su existencia.

Por otra parte se puede advertir que existe una intervención estatal mediante el Instituto Nacional de Higiene y seguridad en el Trabajo, organismo que puede determinar que los factores que inciden en que un trabajo sea riesgoso, pesado, insalubre o tóxico, puedan modificarse.

⁷⁴ SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL. 2015. Análisis documental en perspectiva comparada de trabajo pesado y sus límites en la promoción de las buenas condiciones de trabajo y su regulación. [en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?wpfb_dl=563 [consulta 02.02.16] Pág. 58.

2. Caso Alemán

2.1. Nociones Generales del Sistema de Seguridad Social

La Seguridad Social se encuentra regulada en el Código Social (*Sozialgesetzbuch*), en la Ley de Reforma a las pensiones de fecha 18 de diciembre de 1989 (*Rentenreformgesetz*).

*“La Seguridad Social en Alemania está compuesta legalmente por cinco ramas: el seguro de enfermedad, el seguro de dependencia, el seguro de pensiones, el seguro de accidentes y el seguro de desempleo”.*⁷⁵

El sistema de pensiones por vejez en Alemania, se establece en base a un sistema de reparto. Están cubiertos todos los trabajadores dependientes y aquellos que sean autónomos que presenten cierto nivel de ingreso superior al mínimo.

En principio, es una contrapartida al trabajo realizado durante la vida activa, que tiene como requisito el cotizar al menos 5 años en el sistema.

“Si, al cumplir la edad de la jubilación, sólo quiere reducir su actividad profesional, puede solicitar tan sólo una pensión parcial (un tercio, la mitad o dos tercios de la

⁷⁵ COMISIÓN EUROPEA. La Seguridad Social en Alemania, en Empleo, asuntos Sociales e inclusión. [en línea] <http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_es.pdf> [consulta 05.12.15]

pensión completa). Asimismo, puede renunciar a solicitar la pensión. Si, al cumplir los 65 años, no ha solicitado percibir una pensión de vejez o solo ha solicitado una pensión parcial, la pensión al tipo máximo que le será abonada posteriormente se ve incrementada de una cuantía igual al 0,5 % al mes (6% al año) de la cuantía de la parte que no ha solicitado percibir.”⁷⁶

La edad normal de jubilación se eleva de manera progresiva a los 67 años de edad, entre los años 2012 a 2029, comenzando por aquellas personas que nacieron en el año 1947.

2.2. Trabajo pesado

En el caso de la legislación germana, no existe una regulación general respecto del trabajo pesado.

“En esta legislación no se contemplan excepciones a la edad de jubilación por tratarse de un trabajo de naturaleza pesada, penosa, tóxica o peligrosa. Se sigue el principio de contribución justa, que consiste en entender que la contribución/cotización al sistema de Seguridad Social debe ser igual para todos los trabajadores y no se permite que puedan beneficiarse o resultar privilegiados determinados grupos profesionales y otros no. Se entiende que si bien determinados trabajos (por ej. Bomberos) son especialmente estresantes, duros o

⁷⁶ COMISIÓN EUROPEA. La Seguridad Social en Alemania, en Empleo, asuntos Sociales e inclusión. Op. Cit. Pág. 17.

peligrosos, no lo son menos otros trabajos (v.gr. conductores de vehículos, de trenes, pilotos, trabajadores en cadenas industriales, trabajadores en acerías que trabajan con altas temperaturas, enfermeras, etc.)”⁷⁷

Ahora bien, existen dos excepciones a esta regla general:

- a) En el evento que la materia esté regulada por un instrumento colectivo
- b) Se trate de alguna actividad especialísima respecto de la cual se contemple una regulación especial. Este es el caso de los trabajadores que se desempeñan en la minería subterránea y de los trabajadores de mar.

En el caso de que la actividad se encuentre regida por algún instrumento colectivo, es posible que se hayan pactado jubilaciones por vejez con anterioridad a los 65 años. Originalmente, dichos acuerdos eran financiados por el Estado, sin embargo, en la actualidad ellos están financiados íntegramente por los trabajadores y empleadores.

“Hoy, en sectores como el químico, las empresas llevan a cabo un estudio demográfico previo y después llegan mediante Convenio Colectivo con el Comité

⁷⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2014. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado, Primera Edición, Ginebra. Pág. 28.

de Empresa a establecer una edad temprana de jubilación y crear cualquiera de las siguientes situaciones:

- *Una cuenta de compensación por tiempo trabajado*
- *Una pensión de jubilación parcial*
- *Un seguro complementario contra incapacidad*
- *Una pensión ocupacional*

Convenios similares se han suscrito en otros sectores como el de la construcción o la imprenta.”⁷⁸

En el caso de aquellos trabajadores que laboran en el sector minero, se establecen dos modalidades de pensión anticipada: en el evento que hayan trabajado en fondo de mina o trabajos subterráneos, adelantándose la edad de jubilación a los 60 años (aunque progresivamente se aumentará a los 62) en la medida que hayan cumplido esa edad y que hayan completado el período mínimo de cotización de 25 años, trabajando íntegramente en la minería o conjuntamente con períodos adicionales computados a cuenta del seguro de la minería.

Esta situación se encuentra regulada en el Volumen VI del Código Social Alemán, particularmente en los artículos 33, 40, 45, 50 y 238.

⁷⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 32

Otra posibilidad que se contempla respecto de este grupo de trabajadores, es que se pensionen en forma anticipada por el hecho de tener una capacidad laboral reducida, en la medida que en los 5 años anteriores al inicio de la capacidad laboral reducida hayan abonado durante un período mínimo de 3 años, cotizaciones obligatorias al seguro y antes del inicio de la capacidad laboral reducida en el sector minero, se haya completado el período general de carencia del seguro de pensiones.

“Este régimen está basado en cotizaciones adicionales a pagar por los empresarios y en parte también con los trabajadores con sueldos más altos. Por lo tanto, si bien existe esta posibilidad de retiro anticipado también existen normas especiales en cuanto a las cotizaciones modificándose tanto el tope techo de cotización como el porcentaje de las cotizaciones. Así, el porcentaje adicional de cotización sobre la base salarial es del 6,2% (por encima del porcentaje ordinario”).⁷⁹

Finalmente, existe también una jubilación anticipada para los trabajadores de mar, sin embargo, no se tratará en detalle, toda vez que su regulación obedece más bien a razones históricas antes que jurídicas.

Creemos que la legislación Alemana, ha sido visionaria, en el sentido de retrasar la edad de jubilación en forma paulatina, y además de establecer incentivos

⁷⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 30.

económicos para que aquellas personas que cumpliendo la edad de jubilación normal, no deseen hacerlo. En este mismo sentido se encaminan otras legislaciones europeas, tales como la finlandesa y la polaca.

La normativa descrita es coherente con la opinión de la Organización Internacional del Trabajo, en el sentido de retrasar la edad de jubilación, atendido el aumento en la esperanza de vida.

3. Análisis comparativo realidad chilena, española y alemana

Existen diferencias sustanciales entre las tres legislaciones las cuales se desarrollan, para efectos didácticos, en los siguientes puntos:

- a) En relación a su forma de financiamiento del sistema general de pensiones:** El sistema chileno de pensiones está basado en el aporte que hace el trabajador en su cuenta de capitalización individual. Tanto en el régimen español como alemán se basan en el aporte que hace el empleador y el trabajador.
- b) En relación a la tasa o aporte de cotización general:** En Chile el trabajador aporta el 10% del total de sus remuneraciones, en tanto que en Alemania la cotización alcanza un 19,6%, monto que es financiado en partes iguales entre empleadores y trabajadores; en España los aportes

del trabajador asegurado alcanzan un 4,7%, mientras que el empleador debe cubrir el 23,6% de los ingresos básicos.

- c) **Regulación general del Trabajo pesado:** En España y Chile se regula en términos generales dentro del sistema de pensiones, en tanto que en el régimen alemán no se regula.
- d) **Casos particulares o excepciones a la Regla General:** En Chile no existen; en España existen regulaciones especiales respecto del adelantamiento de la edad por trabajo pesado para personal de vuelo, mineros, trabajadores de mar, ferroviarios, artistas, toreros, bomberos y miembros de las fuerzas armadas y de seguridad; en Alemania, las excepciones estarían dadas por las regulaciones que se realizan mediante instrumentos colectivos en distintas áreas de actividad y en el caso de que se trate de trabajadores que prestan servicios en minería subterránea y para la gente de mar.
- e) **Cotización adicional por régimen de trabajo pesado:** En nuestro país se paga una cotización adicional de un 1% o 2%; en España se contempla la existencia de cotización adicional por este régimen especial, la cual no está predeterminada; en tanto que en Alemania, se paga cotizaciones sobre la base salarial del 6,2%.
- f) **Edad en que se puede adelantar la pensión:** En Chile, es posible adelantar desde 5 hasta en 10 años la edad de jubilación si se cotiza en régimen de trabajo pesado, por lo que, una persona se podría jubilar a los

50 años si es mujer y a los 55 si es hombre. En España es posible jubilar a los 52, 55 o 60, en función de la aplicación de los coeficientes reductores y/o edades límites mínimas. En Alemania, en el caso de los mineros, ellos podrían jubilarse a los 60 años de edad, o a los 62, según la reciente reforma que posterga la edad de jubilación anticipada y general en dos años.

En nuestro sistema no existe incentivo a la prevención de riesgos laborales mediante la implantación del régimen de trabajo pesado, en esto nos diferenciamos principalmente del sistema español. Hoy esta función no está siendo desarrollada por la Comisión Ergonómica Nacional, puesto que la ley no la ha puesto dentro de sus atribuciones y como organismo público, puede solo actuar dentro del ámbito de su competencia, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 7 de la Constitución Política de la República.

Tampoco la prevención, está siendo desarrollada en serio por los organismos administradores de la ley de accidente del trabajo, las mutualidades, en atención a que principalmente su forma de financiamiento está dada por el mayor pago que hace el empleador, mediante la cotización adicional, la que puede llegar hasta el 3,4% del total de los haberes imponibles, según lo dispuesto en el Art. 15 de la ley 16.744.

Otra diferencia importante con los países objeto del presente estudio, es el monto de la cotización que realizan, el cual es el doble o el triple de aquella que pagan nuestros trabajadores, lo que en definitiva, e independiente del sistema de que se trate (reparto o capitalización individual) incide en que los trabajadores cuenten con mayores fondos al momento de pensionarse. En nuestro país la cotización es baja, de cargo de los trabajadores y la cotización adicional no alcanza a cubrir el daño previsional derivado del adelantamiento de la pensión.

VI. Tendencia internacional

Un reciente estudio desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo, denominado *“Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado”*, hace un análisis no sólo de la regulación a nivel legal que hacen diversos países del globo, sino que además, haciéndose cargo de la situación actual, da recomendaciones para los países en materia de regulación del trabajo pesado.

En primer lugar, este estudio señala que hay un aumento significativo de la esperanza de vida de las personas y ciertamente existe poco trabajo para las personas mayores de 55 años. En este sentido, se indica lo siguiente: *“...según la Comisión Europea la tasa de empleo de trabajadores entre 55-64 estaba todavía por debajo del 50% en el año 2010 en la Unión Europea, aunque las diferencias entre los Estados de la Unión es muy significativa (30,2% en Malta y 70,5% en Suecia). Pero la tendencia de jubilaciones anticipadas, sin embargo, está en franco retroceso hoy en día. La tasa de empleo de trabajadores entre 55-64 años en UE-27 se había incrementado desde el 37,7% en 2001 a 46,3% en 2010”*.⁸⁰

⁸⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 22.

Adicionalmente a lo expuesto, se considera que la población trabajadora activa, versus los adultos mayores, tendería a acortar brechas. En este sentido se expresa: *“Según un buen número de informes, el ratio de trabajadores activos/ mayores de 65 años podría pasar de 4/1 a 2/1 en distintos países, especialmente en los países desarrollados. Si a esto unimos que la población de mayores es creciente, que la esperanza de vida también se va elevando año tras año y que el gasto público en pensiones representa cada vez un porcentaje mayor del PIB, se comprende que en muchos países exista una tendencia muy acusada a alargar la edad de jubilación y a adoptarse medidas que desincentiven las jubilaciones tempranas o penalizar éstas...”*⁸¹

Esta realidad no sólo es Europea, sino que también chilena, atendido a que somos el país con mayor esperanza de vida de la región. La esperanza de vida *“representa el número medio de años que les quedan por vivir a los sobrevivientes de una cierta edad. La esperanza de vida al nacer es una estimación del promedio de años que viviría un grupo de personas nacidas el mismo año, si las condiciones de mortalidad de la región/país evaluado se mantuvieran constantes...”*⁸²

⁸¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 23.

⁸² Fuente: Departamento de estadísticas e información de salud del Ministerio de Salud [en línea] <<http://www.deis.cl/indicadores-basicos-de-salud/esperanza-de-vida-ine/>> [consulta 12.03.16]

En nuestro país la esperanza de vida al nacer al año 2015 se estimaría en 76.5 años para los hombres, mientras que para las mujeres en 81.7 años. *La esperanza de vida al nacer aumentaría de 77,4 años a 82,2 años para los hombres y mujeres, respectivamente.*⁸³

En segundo lugar, el citado estudio de la OIT, haciendo alusión a la situación europea en que se invierte la pirámide poblacional por la baja tasa de natalidad, versus un incremento en la esperanza de vida en los ciudadanos de economías desarrolladas, marca una tendencia de los países a alinearse con las siguientes medidas:

- a) Aumento por ley de la edad de jubilación*
- b) Fomento del alargamiento de la vida laboral*
- c) Menos supuestos de jubilación anticipada o supresión de ésta.*⁸⁴

Por otra parte, el período de años cotizados, o contribución que se les exige, cada vez es mayor. Se estima que para la mayoría de los países de la OCDE en el año 2020, la edad de jubilación será a los 67 años.

⁸³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. 2015. Enfoque demográfico de Género. Publicación propia, Santiago de Chile. [en línea] <http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/genero/pdf/enfoque-poblacion.pdf> [consulta 10.03.16], Pág. 6.

⁸⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 23.

Otro factor interesante de destacar es la incidencia de los cambios tecnológicos, los cuales han modificado las formas y métodos de trabajo.

“Determinados estudios han demostrado que la actividad laboral de los trabajadores se basa cada vez en mayor medida en el uso de ordenadores y sistemas de información y tecnología y en la sociedad de servicios, y cada vez menos trabajos requieren de esfuerzo físico. Datos del estudio HRS (Health and Retirement study), por ejemplo han reflejado como mientras en 1998, el 34% de los trabajadores encuestados entre 51-56 años dijeron que su trabajo requería esfuerzo físico, este porcentaje había sido el 39% en el mismo grupo en 1992.”⁸⁵

No obstante la importante incidencia de la tecnología en nuestras vidas, creemos que estas cifras no corresponden a la realidad de países no desarrollados o en vías de desarrollo.

La respuesta del estudio de la OIT en relación a qué hacer con los regímenes especiales de jubilación anticipada por razón del trabajo, estima que: *“La tendencia a reducir la lista de trabajos penosos, peligros, tóxicos o insalubres y abandonar la protección, a veces injustificada de algunos trabajos que se han considerado, por distintas razones, como dignos de especial protección en materia de jubilación (docentes, funcionarios o periodistas). En Europa, los*

⁸⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 24.

*recientes ejemplos de países como Polonia, Bélgica o Hungría, que han desmantelado los regímenes especiales de jubilación anticipada por razón del trabajo, evidencias que las cosas están cambiando”.*⁸⁶

El estudio termina realizando las siguientes conclusiones:

*“1ª. Cualquier regulación de la jubilación anticipada por razón de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres debe tener una justificación objetiva. Existen trabajos objetivamente más duros o peligrosos (mineros, bomberos, etc.), pero sería deseable que existiera una base o evidencia científica que justifique una menor esperanza de vida. Por ello la herramienta más adecuada para afrontar estas situaciones es una combinación de a) los análisis del estado de la técnica; b) los estudios de siniestralidad laboral; c) el reconocimiento de enfermedades profesionales; y d) el reconocimiento de situaciones de incapacidad personalizada; e) estudios de impacto en la esperanza de vida.”*⁸⁷

En nuestro sistema, la mayor crítica que se hace a la regulación del trabajo pesado, es su falta de objetividad, lo que quedó de manifiesto en la génesis de su ley, existiendo una serie de interrogantes que hasta hoy persisten, no sólo a nivel

⁸⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 25.

⁸⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 27.

jurídico, sino que también desde el ámbito médico, no hay evidencia científica que un trabajo *per se* produzca un mayor deterioro que otro. Por otra parte, como se dijo anteriormente, la esperanza de vida de nuestros compatriotas no sólo es muy superior al resto de la región, sino que sigue en ascenso.

*“2ª. Debe distinguirse muy claramente entre edad anticipada de jubilación y cómputo especial de tiempo trabajado. La bonificación de los tiempos trabajados en trabajos especialmente penosos o duros (v.gr. trabajos en el mar, minería o navegación aérea) pueden implicar una bonificación de tiempo de carencia para lograr una pensión completa, pero no necesariamente deben conducir a una jubilación anticipada, sino que los trabajadores pueden tener una segunda carrera profesional, debiéndose enfocar las políticas de empleo a este fin”.*⁸⁸

En nuestro sistema no existe esta confusión, puesto que se regula la anticipación de la edad de jubilación, dependiendo de la cotización adicional que el trabajador realice y la cantidad de años que haya cotizado en su cuenta individual por este concepto. Respecto a las políticas de empleo, no hay información respecto de que este tema sea prioritario para el gobierno de turno, sino que más bien, el actual sistema de empleo se basa en un estado aún más primario, buscando que las personas obtengan capacitación en una primera carrera, ello no obstante las recomendaciones de la Comisión Bravo.

⁸⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 27.

“3ª. Pueden adoptarse fórmulas intermedias, como por ejemplo, permitir la rebaja de la edad de jubilación pero acompañada de una rebaja en la pensión. Los coeficientes reductores por jubilación anticipada por razón del trabajo penoso también pueden ser inferiores a los que se aplican a la jubilación anticipada general (Austria)”⁸⁹

Este sistema propuesto de fórmulas intermedias obedece a la realidad imperante en Europa, basadas en sistema público de reparto, y su consecuente desfinanciamiento, sin embargo, en un sistema como el nuestro en que opera la capitalización individual, no se vislumbra como podría ser aplicable esta directriz.

“4ª. Las medidas de prevención deben ser prioritarias a cualquier otra solución. En otras palabras, la penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad deben por principio evitarse o reducirse al máximo. Que no se hayan puesto en la práctica las medidas necesarias no quiere decir que la solución sea rebajar la edad de jubilación. Sólo si no hay medidas posibles o éstas no son factibles, pueden plantearse otras soluciones”⁹⁰

Este punto es plenamente aplicable a nuestro caso, en atención a que la regulación del trabajo pesado, debiera ser la última *ratio*, debiendo antes haberse

⁸⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 27.

⁹⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Op. Cit. Pág. 27.

agotado todas las formas de prevenir el deterioro o la enfermedad del trabajador. Los esfuerzos deberían ser puestos entonces en el nivel preventivo, pero, como se dijo anteriormente, no hay incentivos para que los empleadores den cumplimiento a esta premisa, tampoco existe apoyo a nivel de Mutualidades, toda vez que se genera un incentivo perverso, en que la cotización adicional es su principal fuente de financiamiento.

En el mismo sentido que la OIT, se ha pronunciado la Comisión Europea en su denominado "*Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*", editado en el año 2012, documento en el que se propone una agenda destinada a lograr que las pensiones sean adecuadas y sostenibles en el largo plazo, tomando en consideración el aumento de la longevidad y la crisis económica y financiera por la que pasa el viejo continente, señalando como retos actuales en materia de pensiones: Garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones; Mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación; aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad; y señala finalmente el papel de los estados miembros de la Unión en materia de pensiones.

El documento precisa que existe una necesidad de reformar las pensiones. Concretamente, durante estudios prospectivos anuales sobre el crecimiento de 2011 y 2012, se recomendó:

- a) *“vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida;*
- b) *restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral;*
- c) *favorecer la prolongación de la vida laboral facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, adaptando los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo y saludable.*
- d) *Igualar la edad de jubilación entre hombres y mujeres*
- e) *Fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.”*⁹¹

El informe propone eliminar las posibilidades de jubilación anticipada que puedan aplicarse a los trabajadores en general, como a aquellos que se dedican a profesiones específicas y sostiene que: *“tener en cuenta los períodos de cotización (incluso cuando la duración necesaria aumenta en consonancia con la esperanza de vida) permite que los sistemas de pensiones sean justos con quienes iniciaron sus carreras temprano”*.⁹²

⁹¹ COMISIÓN EUROPEA. 2012. Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles. Elaboración propia. Bruselas. Pág. 10.

⁹² COMISIÓN EUROPEA. 2012. Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles. Op. Cit. Pág. 12.

Nuestra realidad más cercana en materia de pensiones se encuentra desarrollada recientemente en un estudio denominado *“Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe”*, realizado de manera conjunta entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), traducido del texto original denominado *“Pensions at glance”* del año 2013. El señalado documento, es bastante complejo y muestra estadísticas de los 26 países que componen América Latina y el Caribe, analizados desde una metodología estándar de la OCDE.

Según este estudio, el mayor problema en todos los países de la región, es que existe baja cobertura en los sistemas de pensiones.

“En la década de los 90, se introdujeron una serie de reformas pensionales en América Latina que alteraron el diseño fundamental de muchos sistemas en la región. En particular, un número de países cambiaron de un sistema público de pensiones por reparto a un sistema de cuentas individuales de administración privada orientadas principalmente a resolver el problema de la sostenibilidad financiera a largo plazo en el contexto de una población que envejece.

A pesar de que la sostenibilidad mejoró en varios países, hubo muy poco o ningún progreso en el desempeño de una segunda medida clave del sistema pensional:

*la cobertura. De hecho, el desafío de una cobertura creciente, por pensiones no contributivas, se ha convertido en el problema más debatido hoy en la región”.*⁹³

Gran parte de la problemática de la cobertura está asociada a la gran cantidad de empleo informal y a las bajas tasas de participación de la mujer en el empleo. En este último caso, se señala que *“Las mujeres generalmente reportan menos años en empleo formal que los hombres, debido a las interrupciones en su carrera para el cuidado de los hijos y otras responsabilidades relacionadas, y a ciertas políticas que promueven su jubilación temprana”*⁹⁴

Respecto a la informalidad, en general se habla de personas que no tienen un contrato de trabajo, sin embargo, el estudio afirma que inclusive en aquellos casos en que existe un contrato de trabajo, hay casos en que no se enteran las cotizaciones de Seguridad Social. *“El tamaño de la empresa también desempeña un papel importante en las contribuciones de los trabajadores asalariados. Cuanto más grande es la empresa, mayor es el número de empleados que tienden a cotizar.”*⁹⁵

Sintéticamente se indica que tanto los datos de las encuestas realizadas en hogares, como en registros o estadísticas nacionales de cada uno de los países

⁹³ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, op. Cit. Pág. 11.

⁹⁴ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, op. Cit. Pág. 18.

⁹⁵ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, Op. Cit., pág. 20.

objeto del estudio, están lejos de tener trabajadores que contribuyan regularmente a su sistema de pensiones.

*“Las brechas en términos contributivos entre hombres y mujeres en ALC, correlacionadas con las altas tasas de transición, los altos índices de informalidad y las bajas tasas de empleo, tendrán un impacto significativo sobre la futura adecuación de los ingresos por jubilación. En casi todos los sistemas, los historiales contributivos incompletos tienen como resultado menores derechos a pensión”.*⁹⁶

Por otra parte, el rol de las pensiones sociales, similar a lo que en nuestro Derecho conocemos como el pilar solidario del Sistema de Pensiones, se encuentra en alza, lo cual ciertamente permite corregir las injusticias de un sistema contributivo de pensiones.

Se señala como un indicador demográfico clave al momento de hacer un análisis de las pensiones, las tasas de fertilidad y la esperanza de vida de las personas. En relación a las tasa de fertilidad, si bien en gran parte de los países de la región superan las tasas de reemplazo, éstas han disminuido considerablemente en los últimos 30 años. Es importante considerar que ambos factores, es decir, tanto la tasa de fertilidad como la esperanza de vida, son las principales causas del envejecimiento de la población.

⁹⁶ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, Op. Cit., pág. 23.

*“La notable reducción de la mortalidad, evidenciada por el aumento de la esperanza de vida, es uno de los mayores logros del último siglo. Las vidas de las personas continúan alargándose y se predice que esta tendencia continuará. Durante 2010-15, la esperanza de vida al nacer promedió 70,7 años para los hombres y 76,6 años para las mujeres. Entre las mujeres, esta cifra fue mayor en Chile (82,6 años), seguida por Costa Rica, Uruguay, Panamá, Argentina, México y Ecuador, todos por encima de los 79 años. Para los hombres la esperanza de vida fue más alta en Costa Rica (77,7 años) seguida por Chile, México y Panamá”.*⁹⁷

En dicho estudio, se han entregado los siguientes indicadores de nuestro país, en comparación a los 25 países de América Latina y el Caribe.⁹⁸

		Chile	ALC26
Ingreso promedio	CLP (millones)	5,51	3,26
	USD	11.800	7.000
Gasto público pensiones % del PIB		3,4	3,1
Esperanza de vida Al nacer		79,8	73,6
	A los 65	19,5	17,4
Población mayor de 65 % población en edad laboral		16,0	12,3

⁹⁷ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO. Op. Cit. Pág. 44.

⁹⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO “et al”. 2015. Panorama de las Pensiones América Latina y el Caribe. [en línea] <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama de las Pensiones America Latina y el Caribe.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama%20de%20las%20Pensiones%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf)> [consulta 02.03.16] pág. 97.

Nuestro país se encuentra en una posición económica privilegiada, respecto del resto de los países de América Latina y el Caribe, en relación a los ingresos promedios, sin embargo, no hay una relación directa con el éxito de nuestro sistema previsional, siendo inferior en cuanto a prestaciones y cobertura que muchos de los países comprendidos en este estudio.

Otra diferencia está dada por la esperanza de vida que tiene nuestro país, que supera con creces a todos los países de América Latina y el Caribe y porque la población mayor de 65 años que se encuentra trabajando, es muy superior al promedio de la región.

Chile se encuentra en la delantera en materia de esperanza de vida, particularmente de las mujeres, el mismo estudio revela que se pronostica que las mujeres, vivirán 25,8 años después de cumplir los 65 años para el año 2050.

Las diferencias de género en Chile, también inciden en que las tasas de reemplazo sean menores para las mujeres. Se entiende por tasa de reemplazo *“al nivel de las pensiones en el momento de la jubilación en relación con los ingresos percibidos durante la vida laboral”*⁹⁹. En Chile, normalmente se utiliza este concepto para referirse al promedio de los diez últimos años de remuneración imponible, en comparación al monto de la pensión recibida.

⁹⁹ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, Op. Cit. Pág. 54.

*“Las diferencias de género son significativas en Chile, con una tasa de reemplazo entre 10 y 13 puntos porcentuales menor para las mujeres que para los hombres”.*¹⁰⁰

Concluye el estudio que *“es necesario adoptar un enfoque de dos vías con el fin de enfrentar la brecha de cobertura. Por un lado, es importante aumentar la participación formal en el mercado de trabajo, especialmente para las mujeres, para que la gente pueda construir sus propios derechos a una pensión. En la medida de lo posible, los trabajadores deben afiliarse en los sistemas contributivos para impulsar el ahorro en pensiones y garantizar la adecuación de las pensiones. Al mismo tiempo, el papel de las pensiones no contributivas (o sociales) está aumentado en toda la región y puede representar una herramienta fundamental para mejorar la situación económica y bienestar de las personas mayores. Estos programas deben ser evaluados tanto desde la perspectiva de la adecuación y la sostenibilidad financiera, como desde la forma en que interactuarán con los otros elementos del sistema de protección social, incluyendo la asistencia social y las pensiones contributivas”.*¹⁰¹

Lo cierto es que independientemente de la realidad concreta de cada país, existe una marcada tendencia a nivel internacional, a que se tomen las siguientes medidas:

¹⁰⁰ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, Op. Cit. Pág. 54.

¹⁰¹ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, Op. Cit., pág. 10.

- a) No discriminación en edad de jubilación para el hombre y la mujer
- b) Que la edad de jubilación sea consonante con la esperanza de vida de cada país
- c) Fomentar el ahorro privado
- d) En general, que no existan razones arbitrarias para que un trabajador jubile de manera anticipada.
- e) Propiciar el empleo para los trabajadores adultos mayores
- f) Corregir las injusticias que se producen respecto de las pensiones de las mujeres
- g) Corregir las desigualdades del sistema, mediante pensiones sociales.

En este contexto es que una regulación por trabajo pesado que adelante la edad de jubilación por vejez, resulta una paradoja con la actual discusión en torno a esta materia, que busca eliminar la jubilación anticipada, y por el contrario alargar la vida laboral de las personas, tomando las medidas para que se fomente el acceso al empleo de los adultos mayores.

VII. Reflexiones en torno a la regulación y naturaleza del Trabajo Pesado

1.- Énfasis en la prevención de riesgos laborales que puedan dañar la Salud o vida de los trabajadores

Tal como se mencionaba anteriormente, la institucionalidad chilena no está estructurada para prevenir los riesgos laborales o el daño a la salud de los trabajadores derivados de la carga de trabajo.

La Comisión Ergonómica Nacional no tiene atribuciones legales para prevenir, dar pautas o intervenir en las empresas para efectos de asesorar o recomendar a los empleadores en la prevención de riesgos laborales, en virtud de lo dispuesto en el Art. 7 de la Constitución Política de la República, el cual establece:

“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Tampoco esta función es cumplida por las Mutualidades, en atención a que la cotización adicional al Seguro de Accidentes del Trabajo y enfermedades

profesionales, se mide en base a la actividad y riesgo de la empresa, siendo éste último parámetro medido en base a la siniestralidad y accidentabilidad de la misma, por lo tanto, no existe ciertamente un incentivo a la prevención de los accidentes y/o enfermedades por parte de las entidades administradoras de la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, toda vez que la mayor siniestralidad trae aparejado un mayor pago de la entidad empleadora a la Mutualidad correspondiente, la cual puede llegar a un 3,4% del total de remuneraciones.

Si bien las mutualidades no tienen fines de lucro, según lo establecido en el Art. 11 de la ley N° 16.744 que, lo cierto es que un mayor ingreso les permite contar con mayores fondos para poder reinvertir los recursos en la construcción de nuevos hospitales, publicidad, contratación de personal, sin embargo, éstos ingresos no necesariamente son destinados a una mayor intervención en Prevención de riesgos, de sus empresas afiliadas. Ahora bien, según lo dispone el Art. 21 letra a) del Decreto N° 285 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que establece el estatuto orgánico de las Mutualidades, se señala que el patrimonio de las mismas, está compuesto principalmente de la cotización que efectúan sus adherentes.

Hoy es posible admitir que no hay mayores incentivos a la prevención de riesgos laborales, sino que la única motivación a prevenir la siniestralidad, viene dado por las sanciones administrativas que eventualmente pueden imponer a los

empleadores, tanto la Inspección del Trabajo, como la SEREMI de Salud, en caso de infracciones a la normativa laboral, particularmente al Código del Trabajo, la ley de accidentes del trabajo, y una serie de Decretos que regulan la materia.

Además, es importante no desconocer que aún muchas empresas no declaran los accidentes del trabajo y/o enfermedades profesionales a la Mutualidad respectiva, sino que envían a sus trabajadores al sector público o privado a atender sus dolencias. Esto con el objeto de no subir la tasa de cotización adicional, lo que consecuentemente trae aparejado un menor pago a la Mutualidad. Mismo artilugio es usado otras tantas veces por las empresas contratistas, quienes incurren en estas prácticas con el objeto de no ser sancionados por sus empresas mandantes, o bien, mantenerse en un rango “aceptable” de accidentalidad o siniestralidad para los efectos de acceder a licitaciones o contratos con dichas empresas.

Todo ello, sin perjuicio que la ley establece que aquél empleador que demuestre condiciones óptimas en seguridad puede solicitar una rebaja de la cotización adicional, en virtud de lo dispuesto en el Art. 16 de la ley N° 16.744 pero, ¿cuál sería su incentivo o motivación para realizar este tipo de gestiones?. La toma de estas medidas, probablemente le lleven a contratar expertos en prevención de riesgos, expertos en salud ocupacional y/o ergonomía, además de incurrir en gastos altísimos para implantar tecnología, instalaciones, probablemente más personal para evitar las largas horas de trabajo en sistema de turnos, entre otros.

Probablemente esta función de apoyo a las empresas, debería ser prestada por un organismo distinto a las Mutualidades, por su evidente conflicto de interés, con financiamiento estatal y que cuente con profesionales expertos en materias de salud ocupacional, ergonomía y prevención de riesgos. Se propone que esta función sea desarrollada por la Comisión Ergonómica nacional, mediante funcionarios capacitados para estos efectos, sin embargo, para que ello sea posible es necesario aumentar considerablemente su dotación, recursos actuales y tiempo destinado para estos efectos. Hoy la CEN funciona con personal a honorarios, quienes se reúnen solo una vez a la semana, para efectuar las calificaciones de trabajo pesado, por un lapso aproximado de 3 horas.

Se sugiere que la CEN sea un organismo asesor de las empresas que le soliciten su intervención, con financiamiento estatal, proponiendo planes de intervención o medidas concretas a cada realidad, con plazos y vigilancia realizados por la misma entidad.

Eventualmente esta función también podría ser desarrollada por el Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el trabajo, creado hace un par de años por el Decreto Supremo N° 19 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de fecha 29 de septiembre de 2011. Este organismo es asesor Presidencial, de carácter permanente, fue creado principalmente con el objeto de dar mayor relevancia a la integridad física y psíquica de los trabajadores, además de hacerse cargo de ciertas contingencias del momento: El rescate de los 33

mineros atrapados en la mina San José, y la ratificación del convenio N° 187 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad y salud en el trabajo.

Dicho consejo está integrado por miembros, designados por el Presidente de la República, uno de los cuales deberá conformar o haber conformado organizaciones de trabajadores, otro en tanto, deberá conformar o haber conformado organizaciones de empleadores, y tres profesionales de reconocida trayectoria en la materia.

Las funciones que ejerce el Consejo, están definidas en el Art. 2 del D.S N° 19 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual establece:

“Artículo segundo: Serán funciones esenciales del Consejo:

a) Analizar y emitir su opinión sobre la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y sus modificaciones. Corresponderá al Ministro del Trabajo y Previsión Social elaborar una propuesta de dicha Política y someterla a la opinión del Consejo;

b) Analizar y emitir periódicamente su opinión sobre la aplicación y resultados de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y sus modificaciones;

c) Analizar y emitir periódicamente su opinión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional y del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo;

d) Emitir su opinión sobre las modificaciones legales o reglamentarias, nacionales o sectoriales, que en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo propongan las instituciones con competencia en la materia;

e) Emitir su opinión sobre los aspectos relativos al Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo contenidos en la Memoria Anual que la Superintendencia de Seguridad Social deba elevar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de Conformidad con la letra j) del artículo 2º de la ley N° 16.395, remitiendo su informe al Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha, en que tome conocimiento de la referida Memoria, y

f) Dar a conocer su opinión respecto de otras materias, que en el ámbito de sus funciones, les solicite el Presidente de la República o el Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Como es posible apreciar, perfectamente es posible entender que este Consejo puede ejercer las funciones que se propuso realice la Comisión Ergonómica Nacional, las cuales dicen relación con prestar apoyo al sector público y privado en la promoción y prevención de riesgos laborales. Por su parte, el empleador debería tener algún incentivo o beneficio económico estatal que lo mueva a realizar estas inversiones, porque ciertamente el plan de acción debe ser costado por su parte, para lo cual se propone que se rebaje la base imponible

del impuesto anual a la renta, en la medida que la Comisión Ergonómica Nacional o el Consejo consultivo, certifique un grado de cumplimiento del plan de acción propuesto, por una cantidad de años a determinar.

La puesta en marcha de las medidas anteriores, compensaría la inversión realizada por los empleadores, e inclusive generaría beneficios para el empresario, en atención a que se tendrían los siguientes efectos:

- a) Mejorar las condiciones laborales de todos los trabajadores, consecuentemente bajarían las incidencias de enfermedades profesionales y/o accidentes del trabajo.
- b) Como consecuencia de lo anterior, existirían menores multas administrativas, tanto de la Inspección del Trabajo, como de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Salud, por infracción a lo dispuesto en el Art. 184 del Código del Trabajo, por las disposiciones pertinentes de la ley 16.744 y demás disposiciones legales y reglamentarias que se refieren a la prevención de riesgos laborales.
- c) Menor costo empresa, al bajar las tasas de cotización adicional a la Mutualidad respectiva.

El Estado por su parte, si bien recibiría menos recursos provenientes de los tributos de las empresas, se vería beneficiado en los siguientes aspectos:

- a) Mayor calidad de vida y salud laboral

- b) Menor cantidad de contingencias en materia de Seguridad Social a las que deba entregar cobertura.

El cuidar la salud, no solo es tarea del empleador, sino que está estrechamente vinculada a la Seguridad Social, porque la buena o mala salud de los trabajadores, que corresponde a la gran mayoría de personas que tiene este país, incide directamente en prestaciones que muchas veces deben ser cubiertas por el sistema público de salud, o bien financiadas directamente por el Estado.

Deberían entonces, ponerse los incentivos en prevenir la enfermedad, invalidez, para que de esta forma las personas puedan prolongar su vida laboral y consecuentemente, vivir una digna vejez. No debe olvidarse que las prestaciones o contingencias que deben ser cubiertas por la seguridad social incluyen, entre otras: vejez, salud, cesantía, invalidez.

Como se ha dicho, en nuestro sistema no hay incentivos preventivos para que el empleador proteja la vida y salud de sus trabajadores, pero bien puede llegar a aceptarse que exista un trabajo pesado o dañoso para su salud, en la medida que se “pague” una cotización adicional a cambio de realizar un trabajo pesado. En este mismo sentido el senador Francisco Prat, durante la discusión del proyecto de ley que regula el trabajo pesado, en sesión 21ª del Senado, el día 01 de agosto de 1995 señaló: *“Temo que dicha disposición pueda tener un efecto inconvenientemente anexo: que legitime actividades que dañan la salud. Y eso*

sería absolutamente contrario a los deseos del legislador. Porque no se ha especificado –a mi juicio, esto es algo esencial- que hay trabajos que atentan contra la salud, razón por la cual no deben efectuarse, o es preciso tomar las providencias necesarias, mediante filtros u otros aditamentos, para evitar ese daño.

Es menester impedir que, por las circunstancias de que un trabajo sea calificado como pesado y de que eso dé origen a una cotización adicional de 4 por ciento, se considere legítima una labor perjudicial para la salud, y se persista en ejecutarla”.¹⁰²

El pago de la cotización adicional por trabajo pesado, es una compensación por efectuar trabajos de esta naturaleza, compensación que es asumida tanto por el empleador, como por el trabajador, en partes iguales. En este sentido, es conveniente tomar los postulados del Sistema Español que regula el trabajo pesado, en orden a que deben tomarse todas las medidas para corregir la situación, y solo en el evento de que ello no sea posible, se apliquen los factores reductores del trabajo pesado, en la medida que exista evidencia científica que una determinada labor provoque daño a su salud.

Asimismo, concordamos con lo expresado en el informe final “*Análisis documental en perspectiva comparada de trabajo pesado y sus límites en la promoción de las*

¹⁰² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. Cit. Pág. 274.

buenas condiciones de trabajo y su regulación” preparado para la Subsecretaría de Previsión social en el mes de diciembre de 2015, el cual se preocupa de la situación de las Pequeñas y medianas empresas (PYMES), que son aquellas que brindan la mayor cantidad de empleo en nuestro país. El informe señala: *“También se plantea, que en el caso de las PYMES, el Estado podría tener un rol de apoyo para las empresas, poniendo a disposición préstamos o fondos como CORFO para que puedan obtener financiamiento para comprar nuevas maquinarias que mermen o eliminen la penosidad del puesto de trabajo. Que el empleador califique sus puestos de trabajo como penosos podría ser un “plus” para obtener estos beneficios”*.¹⁰³

2.- La cotización adicional por trabajo pesado no reemplaza o corrige el daño previsional de adelantar la edad de jubilación

“Por su parte, de acuerdo a información de la Superintendencia de Pensiones, tomada por la Comisión Asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, la jubilación anticipada por trabajo pesado, es menor respecto de la que se recibiría en un régimen normal. De esta forma, al sobre cotizar por el 1%, se puede recibir como máximo un 97% de la pensión normal de retiro es de 64 años, y un mínimo de 79% al retirarse a los 60 años. En el caso de la sobre cotización por 2%, al

¹⁰³ SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL. Op. Cit. Pág. 103.

retirarse a los 63 años se obtendría un 94% de la pensión, y un 62% si el retiro se produce a los 55 años. Como se puede apreciar, las mermas en la pensión de aquellos que jubilan anticipadamente son importantes, lo que puede relacionarse con el hecho que al 67% de aquellos que se pueden jubilar anticipadamente no hagan uso de este beneficio". ¹⁰⁴

Esta es una de las mayores críticas que realiza la Comisión Ergonómica a la regulación del trabajo pesado, en el sentido de que como está hoy regulado no es un beneficio para los trabajadores, sino que por el contrario, los perjudica en el monto de su pensión por vejez.

Es un incentivo perverso aceptar el daño a la salud de los trabajadores, en circunstancias de que esto puede incidir en que el trabajador se pensione anticipadamente por vejez, teniendo una pensión menor y que el estado tenga que apoyar o hacerse cargo de sus consecuentes estados de necesidad, mediante el pago del aporte básico solidario para completar el monto de su pensión mínima, o bien, que se haga cargo de su eventual invalidez, salud y otras prestaciones durante un mayor lapso de tiempo, atendido un aumento en la esperanza de vida de las personas.

Ahora bien, la desregulación de esta materia en el Derecho Alemán, atendido el principio de no discriminación entre trabajadores y obviamente, como se dijo, un

¹⁰⁴ SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL. Op. Cit, pág. 22-23.

trabajo puede ser igualmente estresante y duro que otro, lleva necesariamente al cuestionamiento, acerca de si es necesaria o no la regulación del trabajo pesado en nuestra legislación.

En este punto resulta importante destacar que la Comisión Bravo, elabora su propuesta en consideración a los principios de Seguridad Social, dentro de los cuales se considera el principio la “contribución justa”. Entonces cabe en este punto preguntarse si la regulación del trabajo pesado sigue este principio. Creemos que no hay justicia en la regulación, la cual hoy resulta anacrónica, puesto que se encuentra basada en la inamovilidad laboral que existió en los años ochenta, lo que no se justifica en economías dinámicas con alta rotación en el empleo, donde la esperanza de vida aumenta en forma exponencial y el monto de las pensiones por vejez es bajo. Más que ser un beneficio para los trabajadores, esta regulación hoy los perjudica, puesto que representa mermas importantes para su pensión por vejez, atendido a que la cotización adicional no es equivalente al daño previsional que les provoca el adelantamiento prematuro de su pensión.

3.- En nuestro sistema de capitalización individual la regulación del trabajo pesado no es un beneficio, como sí lo era en el antiguo sistema de pensiones

Si bien al estudiar la historia de la ley 19.404 se pudo advertir que la jubilación anticipada por trabajo pesado estaba regulada en el antiguo sistema previsional, particularmente en el régimen de seguro social, también respecto de los empleados particulares, y luego homologada a los obreros y otros grupos de trabajadores, lo cierto es que al advertir esta realidad no debe prescindirse del contexto en que operaba éste: Era un sistema de reparto, financiado por trabajadores, empleadores y eventualmente el Estado, en que el monto de la pensión era financiado por la población activa y no tenía necesaria relación con la cantidad de años cotizados. Si bien se exigía un mínimo de años cotizados para pensionarse, y una serie de regulaciones casuísticas dependiendo del tipo de trabajador que se tratara, lo cierto es que en términos generales, el monto de la pensión estaba relacionado a las últimas remuneraciones percibidas por el trabajador durante su vida activa.

A mayor abundamiento, si se revisa la ley N° 10.475 que regulaba el régimen de Cajas de empleados particulares, en su artículo 29 se establecía la posibilidad de adelantar la edad de jubilación en un año por cada cinco, de servicios prestados en turnos nocturnos, sin embargo, este beneficio no requería del pago de una cotización adicional por parte del empleado particular a su Caja.

Por su parte la ley N° 10.383 que regula el seguro social, en su Art. 38 permite adelantar la edad de jubilación, haciendo expresa remisión a su reglamento, el

D.S. N° 681 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, sin embargo, tampoco se estableció una cotización adicional para ello.

En este contexto, el adelantamiento de la pensión por concepto de trabajo pesado era un beneficio, al igual que el adelantamiento de la edad de jubilación para las mujeres, sin embargo, en un sistema de capitalización individual, pierde el sentido de beneficio, pasando a perjudicar directamente el monto de la jubilación de cada cotizante, el cual está dado por la cantidad de dinero que el trabajador ahorre en su cuenta de capitalización individual, y por lo tanto, la cantidad de años de cotizaciones previsionales que tenga.

4.- Evaluación del Trabajo pesado y su conceptualización

En términos de desgaste, cómo se evalúa el trabajo pesado?. Compartimos algunas de las interrogantes planteadas por la Dra. Ibcia Santibañez en el año 2007, previo a la difusión de la guía técnica para la evaluación del Trabajo pesado, las cuales se detallan a continuación:

-¿Cómo se evaluará el desgaste y el envejecimiento precoz?

- ¿Cómo se evaluarán, considerando la enorme cantidad de tareas diferentes, los distintos ambientes laborales y además la enorme variabilidad de la especie

humana y las diferentes situaciones en que puede encontrarse un trabajador, que pueden envejecerlo o desgastarlo más que a otro?

- A este respecto, conviene recordar que la ley no se limita a la observación de situaciones individuales y aisladas, ya que, para que proceda el beneficio, se remite a tipos de trabajo "... cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o psíquico en la mayoría de quienes lo realizan provocando un envejecimiento precoz aún cuando ellos no generen una enfermedad laboral".

2. ¿Cómo se evaluará el envejecimiento si cada sistema, dentro del organismo humano, y cada tipo de célula tienen su propia velocidad de envejecimiento?

3. ¿Cómo será diferenciado un desgaste o envejecimiento precoz de una enfermedad producida por el trabajo?

4. ¿Será igual esta evaluación para el hombre y para la mujer?

5. ¿Cómo se evaluará una tarea como pesada?

6. ¿Existen normas estudiadas en poblaciones nacionales de acuerdo a variables tales como: talla, peso, somatotipo, tipo de tareas, variables ambientales

(contaminaciones, exposición al frío o calor intensos, humedad, altitud, ambientes submarinos, carga de trabajo diaria, semanal, anual, etcétera)?¹⁰⁵

Así la lista de interrogantes suma y sigue, sin embargo, la pregunta más relevante y que también se planteó en la discusión de la ley 19.404, es cómo reconocer un trabajo pesado de una enfermedad profesional, son sinónimos, equivalentes, tienen una relación de género a especie, etc.? Respuesta que sin duda quedó sin zanjar en el debate parlamentario.

Por otra parte, del concepto dado por la ley, y que señala “...*cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o psíquico en la mayoría de quienes lo realizan provocando un envejecimiento precoz aún cuando ellos no generen una enfermedad laboral*”, surge entonces el siguiente cuestionamiento: qué pasa si el trabajo pesado, además es constitutivo de enfermedad profesional? Se aplican las prestaciones provenientes de enfermedad profesional y además la jubilación anticipada, o solo una de ellas, cual debería primar?

Así por ejemplo el diputado Seguel en discusión parlamentaria de la ley 19.404, Segunda Sesión, el día 17 de marzo de 1994, planteó lo siguiente: “... *la verdad es que, de acuerdo con mi experiencia, no advierto diferencia alguna entre*

¹⁰⁵ SANTIBAÑEZ, IBCIA “et al”. 2007. Jornada laboral, flexibilidad humana en el trabajo y análisis del trabajo pesado, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, España. Pág. 157.

*enfermedades profesionales y envejecimiento precoz. Los doctores que participaron en esta Comisión, durante largas horas, no pudieron explicarlo...*¹⁰⁶

El representante de la Confederación de la Producción y del Comercio, Walter Riesco, sostuvo que *“es erróneo afirmar que haya trabajos que produzcan un envejecimiento precoz o un grado de deterioro físico o psíquico del trabajador, ya que esto no va a depender de la actividad laboral que se lleva a cabo, sino de múltiples factores, tales como su conformación, sus hábitos de vida, el medio ambiente en el que vive, las enfermedades congénitas que haya padecido a lo largo de su vida, su alimentación, etc.”*¹⁰⁷

Por su parte, el Senador Francisco Prat Alemparte, en sesión 36^a del día 17 de enero de 1995, a nuestro juicio, acertadamente incorporó elementos a la discusión muy valiosos, de los cuales es posible rescatar los siguientes:

“La materia que nos preocupa envuelve muchos conceptos.

En primer lugar, habría que establecer cuáles son los trabajos que producen agotamiento de las condiciones ergonómicas para continuar efectuándolos: ¿son sólo de orden físico?; son físicos e intelectuales? Son labores que se realizan en ambientes de tensión?

¹⁰⁶ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. Cit. Pág. 69.

¹⁰⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. Cit. Pág. 100.

Se trata de un tema muy profundo, ya que muchas personas tienden a sentir que su empleo, en particular, está dentro del concepto de trabajo pesado.

El segundo elemento a considerar es que la jubilación anticipada, como tal, debe ser analizada profundamente, porque apunta en sentido contrario a la tendencia mundial en materia de edad para jubilarse.

La especie humana, a través de los adelantos de la medicina y por el mejoramiento en las condiciones generales de su existencia, aumenta cada día su esperanza de vida, llegando a la jubilación, en la tercera edad, en buen estado de salud, de ánimo y de espíritu, lo que acrecienta sus deseos de continuar activo.

La tendencia mundial es, por una parte, a jubilar más tarde y, por otra, a generar actividades especiales para las personas que jubilan, ya que éstas lo hacen en condiciones absolutamente aptas para continuar trabajando y, por el contrario, el no hacerlo les genera graves problemas y depresiones anímicas.

El tercer elemento que debe ser considerado para encontrar una solución adecuada a este problema que hoy nos reúne es que la concepción de una economía estática, como la que vivió el país durante muchos años, hacía entendible, una fuerte inamovilidad en el empleo.

Por lo tanto, la legislación debe prever cómo permitir la movilidad laboral de esas personas para que puedan desempeñarse en otros empleos, después de dejar los

anteriores, en igualdad de oportunidades con todos los ciudadanos. Y eso se logra, fundamentalmente, por la vía de la capacitación permanente, a fin de hallarse constantemente habilitado para desarrollar con eficacia una nueva actividad.”¹⁰⁸

Las acertadas intervenciones del Senador Prat, lamentablemente no se plasmaron en la ley 19.404, sin embargo, nos invitan a reflexionar en torno a materias que hace 20 años ya fueron advertidas en la tramitación de la ley de trabajo pesado, y que dicen relación con lo siguiente:

- Existe un importante nivel de imprecisión en la ley, en relación a que no establece en términos categóricos si se analizan solo los factores físicos o también los intelectuales a la hora de calificar un trabajo como pesado. Si se consideran solo los factores intelectuales o psicológicos personales, podría entonces calificarse cualquier trabajo como pesado? Cuáles serían los parámetros para ello?

Tal como se revisó en páginas anteriores respecto de la guía técnica para la evaluación del trabajo pesado, realizada por profesionales expertos en medicina y ergonomía, se plantea que los factores organizacionales que dicen relación con aspectos psicosociales y factores mentales son absolutamente subjetivos ya que los primeros se encuentran vinculados a la “*percepción del trabajador*” y que los

¹⁰⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Op. Cit. Pág. 161-162

factores mentales dependen de *“los recursos que tiene cada persona para enfrentar una determinada tarea”*. Entonces, descartados los factores mentales y organizacionales por tratarse de aspectos intrínsecamente subjetivos, los factores físicos y ambientales, tienen su regulación propia. Así por ejemplo, la ley N° 20.001 regula el peso máximo de la carga humana, el Decreto N° 4 del año 2011 incluye normas sobre los trastornos músculo-esqueléticos. Por su parte, en materia de factores ambientales, el Decreto Supremo N° 594, establece el reglamento sobre condiciones sanitarias básicas en los lugares de trabajo, regula pormenorizadamente los agentes de exposición tanto físicos, como químicos o ambientales y los niveles máximos de exposición permitidos para cada caso. En efecto, la guía técnica para la evaluación del trabajo pesado hace una expresa referencia a dicha regulación para los efectos de atender a parámetros de medición de los factores ambientales y físicos.

A raíz de lo anterior, surge entonces la legítima pregunta: es la regulación en materia de Salud ocupacional deficiente en nuestro país? Si no fuere el caso, entonces por qué se permite que se evalúen nuevamente estos factores para la calificación de un trabajo pesado, en circunstancias que el empleador está obligado a respetarlos en forma igualitaria para todos los trabajadores? Tal como se señala en la guía técnica, tantas veces enunciada, el D.S N° 594, está basado en normas internacionales, con respaldo científico, estableciendo niveles máximos para la exposición a ciertos compuestos, materiales o sustancias, que dentro de dichos límites no producen daños para la salud.

En razón de lo anterior, la regulación de los factores que se analizan a la hora de calificar un trabajo como pesado, pierde solidez y nos lleva a preguntarnos si es necesaria su regulación en las circunstancias actuales.

Finalmente, y a raíz de la entrevista realizada a los miembros de la CEN, ellos señalaron que la guía técnica es un documento de referencia para la calificación, pero que ellos siguen criterios diversos, sin embargo, éstos no son de público conocimiento.

- No resulta lógico y acertado adelantar la edad de jubilación, en circunstancias que la tendencia internacional –punto que fue desarrollado en extenso en el capítulo anterior- busca justamente retrasarla, siendo consistentes con el aumento sostenido de la esperanza de vida en los últimos años.

- El tercer punto señalado por el senador Prat, dice relación con que esta regulación no se justifica en un mercado dinámico, en que existe movilidad laboral y mayor capacitación, y por lo tanto, las personas pueden optar a tener distintos empleos. Esto ocurre respecto de la gente joven, sin embargo, respecto de las personas de la tercera edad, aún no se han abierto los espacios para que trabajen, sin embargo, esta situación ya ha sido advertida recientemente por el trabajo realizado por la Comisión Bravo, es entonces esperable que nuestra regulación avance en dicha dirección.

5.- Se ajusta la legislación actual a la tendencia internacional en la materia?

La respuesta es negativa. Las tendencias, vistas en el capítulo anterior, tanto en la realidad latinoamericana como europea dicen relación con aumentar la edad de jubilación en forma homogénea para hombres y mujeres, conjuntamente con un alargamiento de la vida laboral, lo que necesariamente entra en contradicción con un acortamiento por jubilación anticipada. Los diversos estudios analizados están contestes en la inclusión del adulto mayor en diversos programas de reinserción laboral.

En la terminología utilizada por la OIT, y analizados los puntos anteriores del presente estudio, creemos que la regulación del trabajo pesado no tiene una justificación objetiva.

En este sentido nuestra legislación debería evolucionar hacia aplazar la edad de jubilación, igualar la edad de retiro para hombres y mujeres, además de crear políticas públicas encaminadas a fomentar y crear nuevas oportunidades de empleo para los adultos mayores. Creemos eso sí, que estos temas están en la discusión actual y se encuentran plasmadas en el informe final de la Comisión Bravo, el cual esperamos sirva de base para reformar nuestro sistema previsional, sin embargo, aún es muy pronto para saber si dichos elementos serán plasmados legislativamente.

Existe eso sí, una franca contradicción en el informe de la Comisión Bravo, al establecer estas premisas básicas con la propuesta N° 57 que establece subir la cotización adicional para el desempeño de trabajos pesados, porque con esta medida se mitigaría o eliminaría el daño previsional por anticipar la pensión, sin embargo, se contradice con la propuesta de empleo y de inserción laboral para los adultos mayores. Lamentablemente, no hay un análisis profundo que permita ahondar en las razones que tuvo la Comisión para fundar esta propuesta de alza en la cotización, sin hacer al menos un cuestionamiento que llame al debate académico respecto de la materia.

6.- Propuesta de cambio en la Institucionalidad

Atendido a que se propone una serie de atribuciones para la Comisión Ergonómica Nacional y/o Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo, las cuales dicen relación principalmente con materias de salud ocupacional, se propone que dependa funcional y orgánicamente de la Superintendencia de Seguridad Social, atendido a que tendrá un rol activo en la prevención de riesgos laborales al interior de las empresas, las cuales hoy si bien se encuentran radicadas, al menos nominalmente, en las administradoras del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, éstas se encuentran bajo la supervigilancia de la SUSESO.

No tiene sentido que se encuentre bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Pensiones, si no calificaría los trabajos pesados, sino que vigilaría el mejoramiento de la salud ocupacional al interior de las empresas que soliciten su intervención.

7. Eliminar o matizar la regulación del Trabajo pesado?

Se propone que en principio se elimine, salvo que exista evidencia científica de que en ciertos puestos de trabajo que no pueden suprimirse, se produce innegablemente un deterioro irreversible, que necesariamente lleva aparejado un acortamiento en la vida del trabajador, el cual no puede ser imputable a factores personales. Por ejemplo, en el evento que se determine científicamente, que un trabajador que realiza sus funciones a altura geográfica superior a 4.000 metros, por períodos prolongados de tiempo, al estar sometido a menor oxígeno, verá acortada su vida en 1 año por cada 3 que estuvo en esta situación, se justificaría plenamente su jubilación anticipada.

No obstante lo anterior, la tasa de cotización en estos casos excepcionalísimos debería ser compensatoria del daño previsional que le produce su jubilación anticipada en razón del trabajo pesado.

Conclusiones

A la luz de todos los antecedentes revisados a lo largo de este estudio, es posible concluir lo siguiente:

Hasta el momento, no hay evidencia científica que permita concluir, una vez analizados los diversos factores: mentales, físicos, ambientales y organizacionales, que un trabajo produzca en la mayoría de las personas que lo ejecutan un envejecimiento precoz o desgaste prematuro.

Ni siquiera los médicos y expertos en ergonomía que elaboraron la guía técnica para la evaluación del trabajo pesado están contestes en señalar métodos de medición objetivos de los distintos factores a evaluar por mandato legal. Ni aun la Comisión Ergonómica Nacional, sigue estos parámetros en su trabajo de calificación.

La regulación como se encuentra establecida hoy, produce un daño previsional importante a aquellas personas que jubilan de manera anticipada.

No se condice la regulación con el aumento desmesurado de la esperanza de vida de los chilenos en el último tiempo. Esto nos debería llevar a reflexionar en torno a la contradicción entre ambas realidades.

Indiscutiblemente el monto actual de las pensiones es bajo, es por ello que se recomienda restringir la regulación solo a justificaciones objetivas, en que exista

evidencia científica irrefutable respecto del daño a la salud, por ejemplo, en el caso de que los trabajos se realicen a gran altura geográfica, que importe necesariamente, realizar funciones en condiciones deficientes de oxígeno.

Al igual que en el caso español, el énfasis debe estar puesto en la prevención.

Se propone lisa y llanamente eliminar la regulación del trabajo pesado, en orden a hacer el Sistema de Pensiones más justo para todos los trabajadores. La única excepción estaría dada por aquellos casos en que exista evidencia científica que un determinado trabajo produce un desgaste o envejecimiento prematuro en todas las personas que lo realicen, con lo que dicha regulación debería reducirse a su mínima expresión.

Se propone fortalecer y ampliar las atribuciones y funciones de la CEN, en el sentido que sea un órgano estatal de apoyo a las empresas en materia de prevención de riesgos propios del trabajo, proponiendo planes de acción que eliminen o mitiguen los riesgos de la actividad específica que se trata, considerando la envergadura de la empresa y las posibilidades de mejora, sin desaprovechar el conocimiento en ergonomía y salud física que tienen sus integrantes. Sin embargo, para que ello sea posible, debería estar compuesta por funcionarios de planta, que realicen sus funciones a tiempo completo, además de aumentar significativamente la dotación de su personal. Otra alternativa razonable es que esta función sea realizada por el Consejo Consultivo de

Seguridad y Salud en el Trabajo, dependiente de la Subsecretaría de Previsión Social.

Finalmente, se propone que la CEN dependa funcionalmente de la Superintendencia de Seguridad Social, atendido a que su foco ya no estaría vinculado a las pensiones, sino que a aspectos integrales de salud ocupacional. Se debe recordar que hoy la Comisión se encuentra bajo la Supervigilancia de la Superintendencia de Pensiones, desde la reforma previsional del año 2008.

Bibliografía

ARELLANO, PABLO “et al”. 2013. Seguridad Social Parte General y Pensiones. Editorial Librotecnia, Chile, Santiago.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO “et al”. 2015. Panorama de las Pensiones América Latina y el Caribe. [En línea] <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama de las Pensiones America Latina y el Caribe.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf)> [consulta 02.03.16]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 1997. Historia de la ley 19.404 En compilación de textos oficiales del debate parlamentario, Santiago de Chile.

COMISION ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones. 2015. Antecedentes Informe Final. Primera edición, Santiago de Chile.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe Final. Primera edición, Santiago, Chile.

COMISIÓN EUROPEA. 2012. Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles. Elaboración propia. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA. La Seguridad Social en Alemania, en Empleo, asuntos Sociales e inclusión. [En línea] <http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_es.pdf> [consulta 05.12.15]

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. 2006. El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile. Santiago de Chile.

CHILE. Ministerio de Previsión Social. Decreto Supremo N°71. En Biblioteca del Congreso Nacional [en línea] <www.bcn.cl> [consulta 20.08.2015]

CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ley N° 19.404. En Biblioteca Congreso Nacional [en línea] www.bcn.cl consulta [10.09.2015]

DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN DE SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD [en línea] <<http://www.deis.cl/indicadores-basicos-de-salud/esperanza-de-vida-ine/>> [consulta 12.03.16]

ELGUETA, FRANCISCA. “et al” La investigación en las ciencias jurídicas y sociales [en línea] <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=478391>> [Consulta 09.10.15]

ESPAÑA. Ministerio del Empleo y Seguridad Social. Ley 27/2011 En Boletín Oficial Español [en línea] <www.boe.es> [consulta 10.01.2016]

ESPAÑA. 2011. Real Decreto N° 1698/2911 de 18 de noviembre de 2011, Boletín Oficial Español [en línea] <www.boe.es> [consulta 10.03.2016]

HUMERES, HÉCTOR. 2004. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, Editorial Jurídica de Chile, Tomo III.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. 2015. Enfoque demográfico de Género. Publicación propia, Santiago de Chile. [En línea] <http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/genero/pdf/enfoque-poblacion.pdf> [consulta 10.03.16]

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑA [en línea] <http://www.segsocial.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionanticipad28398/Cuantia/index.htm> [consulta 05.02.16]

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL [en línea] <<http://www.mintrab.gob.cl/agenda-laboral/afp-estatal/>> [consulta 28.03.16]

MORENO, JOSÉ JOAQUÍN. Año desconocido. Criterios para la delimitación y valoración de trabajos excepcionalmente penosos, peligrosos, insalubres o tóxicos. Junta de Andalucía.

NOVOA, PATRICIO. 1977. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1991. Administración de la Seguridad Social. Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2014. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado, Primera Edición, Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2011. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. 100ª reunión, Informe VI. Ginebra,

SALA DE PRENSA. SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE. [En línea] <http://www.senado.cl/trabajos-pesados-sala-analizara-modificacion-al-codigo-del-trabajo/prontus_senado/2015-04-17/120011.html> [consulta 30. 03.16]

SANTIBAÑEZ, IBCIA, “et al”. 2007. Jornada laboral, flexibilidad humana en el trabajo y análisis del trabajo pesado, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, España.

SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL. 2015. Análisis documental en perspectiva comparada de trabajo pesado y sus límites en la promoción de las buenas condiciones de trabajo y su regulación. [En línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?wpfb_dl=563 [consulta 02.02.16],

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2010. Guía Técnica para la evaluación del Trabajo Pesado. Santiago de Chile.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2013. Informe de gestión calificación de Trabajo pesado comisión ergonómica nacional y comisión de apelaciones. División de Comisiones médica y ergonómica.

ANEXO

Preguntas Miembros Comisión Ergonómica Nacional- Trabajo Tesis

I. Identificación encuestado

1. Nombre	
2. Profesión	
3. Tiempo experiencia miembro CEN	

II. Preguntas de respuesta breve

1. Cuántas veces a la semana se reúne la Comisión ? _____
2. Por cuánto tiempo sesiona la comisión cada vez que se reúne? _____
3. cuánto tiempo, en promedio les lleva el análisis de cada caso? _____
4. Cuánto tiempo tarda la Seremi de Salud en enviarles las solicitudes?

5. Cuánto tiempo tarda en revisar el caso en la Comisión? _____
6. En caso de apelación, en cuanto tiempo de ingresada la apelación se pronuncia la Comisión de apelaciones? _____
7. Dónde sesionan? _____
8. Cuentan con profesionales o con personas que los apoyen? _____
cuántas? _____
9. Cómo se les notifica a los requirentes? _____

III. Preguntas de opinión:

1. Está de acuerdo con la actual regulación del trabajo pesado en el país? Si/no,
Por qué?
2. Modificaría su regulación. En la afirmativa, en qué sentido?
3. En su opinión, los recursos fiscales asignados al funcionamiento de la comisión son suficientes?

4. Se toma alguna medida especial cuando una determinada empresa tiene numerosos ingresos de calificación de trabajo pesado en distintos puestos de trabajo? Por ejemplo: Se le comunica a Seremi o a Inspección del Trabajo para que fiscalice, se realizan recomendaciones, etc.

5. Si tuviera la posibilidad de proponer una modificación a las atribuciones que tiene actualmente la CEN, cuál o cuáles serían?

6. Al realizar una calificación, toman como base la “guía técnica para la evaluación del trabajo pesado del año 2010” o este es un instrumento solo referencial?

7. Cree usted que la medición de los factores de riesgo que señala el reglamento se ajustan a parámetros objetivos y medibles para cada tipo de actividad?

8. A su juicio, cuáles son las razones para que exista mayor cantidad de solicitudes en la minería sobre las otras áreas productivas?

9. Cree usted que la jubilación anticipada por concepto de trabajo pesado es un beneficio para los trabajadores?

10. Está de acuerdo con la tasa de cotización adicional para el trabajo pesado y semipesado?

11. Está de acuerdo con la propuesta de la Comisión Bravo de subir la tasa de cotización adicional?

12. A su juicio, es suficiente el tiempo en que se reúne la Comisión para revisar todos los casos que ingresan?

13. Cree Ud. Que es acertado que la Comisión se encuentre bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Pensiones, o cree que debería depender funcionalmente de otra Superintendencia y/o Ministerio?

14. Cree Ud. Qué es necesaria la regulación del trabajo pesado. Si/no, por qué?