



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

**“EL ROL DEL ESTADO EN EL NUEVO RÉGIMEN PREVISIONAL
EN GARANTÍAS, CONTROL Y BENEFICIOS MÍNIMOS”**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Autor: CARLOS NICOLÁS RAICEVICH FLORES

Profesor guía: JORGE DRAGO MORALES

SANTIAGO DE CHILE
2018

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I	
RESEÑA HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO	7
CAPITULO II	
LA REFORMA DEL SISTEMA	28
El camino hacia la reforma	30
El sistema de pensiones basado en la capitalización Individual	32
La capitalización Individual	32
CAPITULO III	
CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES	34
Ahorro individual	34
Solidaridad	34
Universalidad	34
Libertad	35
Administración privada, fin de lucro y competencia	35
Las entidades privadas Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.)	36
Naturaleza Jurídica	36
Afiliación al sistema privado de pensiones	38
Comisiones (Precio del Sistema)	40

	Pág.
CAPITULO IV	
EL ROL DEL ESTADO EN EL NUEVO REGIMEN PREVISIONAL	41
Papel del Estado en la orgánica fundacional y funcional del sistema	41
Antecedentes generales	41
Rol del Estado	43
1. Beneficios garantizados	43
a. Garantía de pensión mínima o pensiones básicas solidarias, según ley N° 20.255	43
Aporte Previsional Solidario Vejez (APSV)	44
Aporte Previsional Solidario Invalidez (APSI)	45
Pensión Básica solidaria de vejez (PBSV)	45
Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI):	46
b. Garantía rentabilidad de las administradoras	46
c. Garantía en caso de quiebra de la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones	47
d. Garantía estatal por quiebra de compañía de seguros	48
2. Fiscalización del sistema	48
i. Ex Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) o Superintendencia de Pensiones (SP), de ley N° 20.255	49
ii. Superintendencia de Seguridad Social	50
Entidades sometidas a fiscalización integral	50
Los grandes contenidos de la Reforma Previsional	51
Antecedentes Generales	52
Sistema de Pensiones Solidarias	52
1. Nueva institucionalidad	54
2. Participación y Educación Previsional	55
Equidad entre mujeres y hombres en el Sistema Previsional	56
3. Bonificación por cada hijo vivo para las mujeres	56
4. Pensión de sobrevivencia de la mujer al cónyuge hombre no inválido	56
5. Subsidio a las cotizaciones de los Trabajadores jóvenes	57

	Pág.
6. Obligación de los independientes a cotizar	57
7. Obligación del empleador del pago del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (aporte patronal)	58
8. Fomento al Ahorro Previsional Voluntario	58
▪ Ahorro Previsional Voluntario Colectivo	59
▪ Ahorro Previsional Voluntario para la clase media	59
9. Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad	60
10. Modificación al sistema de declaración y no pago de las cotizaciones	60
11. Mayor competencia en el mercado de Administradora Fondos de Pensiones	61
Licitaciones de cartera de los nuevos afiliados	61
Creación del Inspector Delegado	61
Separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia	62
Modificación a la estructura de comisiones	62
Subcontratación de funciones	62
Conflictos de interés	63
Aumento de la rentabilidad y seguridad de las inversiones	63
 CONCLUSIONES	 64
 BIBLIOGRAFIA	 84

INTRODUCCIÓN.

La dictación del Decreto Ley No 3.500 de noviembre de 1980, que sustituyó completamente el esquema público de reparto, por un sistema de pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia basado en la capitalización individual del ahorro de los trabajadores, administrado por privados, se ha transformado en un modelo a seguir y materia de estudio para gran parte de los países en desarrollo, tanto de América Latina, como de los países de la ex órbita socialista europea y hoy en día, también, en Asia.

Este sistema sustituye al antiguo modelo del tipo "pay as you go", o sistema con financiamiento "sobre la marcha", en que las pensiones se pagaban con los aportes de los trabajadores activos, de los empleadores y, por supuesto, del Fisco.

El sistema de pensiones chileno, que incorpora el concepto de propiedad de los ahorros previsionales por parte de los trabajadores afiliados, enfatiza la estrecha correspondencia entre el esfuerzo de ahorro realizado a lo largo de la vida activa de una persona y los beneficios en pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia que ésta recibe.

No obstante el gran paso que se dio con la implementación del sistema, y de todos los beneficios colaterales que éste ha significado para Chile - sobre todo en cuanto al desarrollo económico - en la actualidad el país vive un período de profundos cambios en el mercado laboral y en los índices demográficos, por lo que las actuales circunstancias han dejado de ser las que sirvieron de fundamento a quienes idearon el sistema, hace ya 30 años.

Recientemente, en el año 2008, en Chile se discutió y aprobó una serie de nuevas normas que pretendieron perfeccionar el modelo. No obstante, estas medidas se centraron en conseguir que una mayor parte de la población logre el acceso a una pensión, en un modelo universal; en aumentar la cobertura; en garantizar a quienes han nacido en Chile una futura pensión, y modificar el diseño del sistema con el objeto de incorporar un mayor grado de competitividad y solidaridad con mayor aporte del Estado.

Esta tesis pretende explicitar las tres etapas así como las dos grandes reformas (D. L. 3.500 y Ley N° 20.255) y modificaciones al sistema, las que no han importado una independencia del modelo respecto del Estado, si no que fundamentalmente, y en puridad, han sido un fortalecimiento del rol regulador, fiscalizador y de financiamiento en la última reforma.

En materia de actividad legislativa y/o reglamentaria, previa a la última reforma de la ley 20.255 del 2008, la tendencia no ha sido otra que la de ir resolviendo aspectos del sistema de capitalización individual, a vía de ejemplo en materia de rentas vitalicias -una de las dos principales modalidades de pensión-, el Ejecutivo introdujo modificaciones tendientes a generar una propuesta pública de condiciones de pensión, con el claro propósito de incorporar crecientes estándares de información al pensionable, y limitar las comisiones por la intermediación, evitando con ello la licuación de los fondos individuales de pensión. Algo similar ocurrió con la creación de los multifondos, cuyo propósito no fue otro que traspasar cuotas de administración de los fondos a los imponentes, y la aparición del denominado "ahorro previsional voluntario", cuya finalidad no es otra que mejorar las tasas de reemplazo.

La propia Presidenta de la República de la época, la señora Michelle Bachelet Jeria se hizo cargo de esta tendencia al presentar al país la reforma previsional del 2008, al señalar que ello no representa cambiar el modelo de capitalización individual, si no que más bien lo perfecciona, y complementa con un Sistema de Pensiones Solidarias, en manos del Estado, en su generación, administración, financiamiento, y entrega de beneficios. Con la nueva reforma presentada por la misma Presidenta recientemente, año 2017, se acentuó la intervención del Estado en el sistema, pero sin modificarlo sustancialmente. Esta última iniciativa, no obstante incidir en el tema, no es posible abordarla por la oportunidad en que ha sido promovida y aún no comienza su discusión parlamentaria.

CAPITULO I

RESEÑA HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

La historia de la Seguridad Social nos remite necesariamente a épocas tan lejanas como las del Imperio Romano con sus "Colegios Romanos", la Edad Media y las "gildas" sajonas y las cofradías gremiales o generales. Ya más cerca, siglos XVIII y XIX, aparecen los montes de piedad o montepíos. Todas estas instituciones, en sus distintas realidades y épocas, tenían como propósito hacer frente a las contingencias sociales que afectaban a sus miembros.

En la América de los siglos XVII, y XVIII –sin perjuicio de las experiencias pre-hispánicas y de las denominadas Cajas de Comunidad- nos encontramos con una serie de normas que la Corona de Castilla dictó especialmente para sus colonias de ultramar, las que se conocen como "Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias". En ellas se encuentran normas de naturaleza previsional, como aquellas vinculadas a la sanidad pública o la prevención de accidentes.

Sin embargo uno de los grandes hitos de la historia de la Seguridad Social es la aparición de los "seguros sociales" en la Alemania de Bismarck, como instrumentos de protección de las contingencias sociales, administrado por el Estado y obligatorio para sus destinatarios. El propio Canciller señalaba "conceder al trabajador derecho a trabajar, mientras esté sano; proporcionarle trabajo; darle la garantía de que será atendido cuando esté enfermo; asegurarle la asistencia para cuando sea anciano". Chile fue pionero en América en establecer la figura de los seguros sociales en 1924, no sin la oposición de algunos.

En nuestro país la Seguridad Social da sus primeros pasos en materias ligadas a la salubridad, tales como la instalación de hospitales, y la protección de los más desposeídos como huérfanos y ancianos, sin perjuicio de la aplicación, en nuestra calidad de colonia, de las normas de la "Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias" en cuanto a la protección de los aborígenes desde el punto de vista de la salud, en especial.

Una vez emancipados de España nuestros primeros textos constitucionales, 1823, 1828 y 1833, contemplaron normas relacionadas a la salud, socorro y misericordia.

Posteriormente, en 1832 se organiza la Junta General de Beneficencia y Salud Pública, en 1852 se organizó el Manicomio Nacional.

En 1855 se dicta la primera ley de montepío militar; en 1858 se funda la Caja de Ahorros de Empleados Públicos. Durante la segunda mitad del siglo XIX se observa un interesante impulso al mutualismo, de tal forma que las sociedades de socorros mutuos comenzaron a prosperar en un Chile que se encontraba inmerso en nuevas empresas y desafíos, pero en el que buena parte de su población no tenía acceso a progreso o seguridad alguna.

En las primeras décadas del siglo XX se dictan una serie de leyes relacionadas con materias previsionales, tales como las que originaron la Caja de Retiro Y Montepío de las Fuerzas Armadas (1915) y la Caja de Ahorros Para Empleados de Planta y Contrata de la Empresa de Ferrocarriles (1911). Y otras como las de Habitaciones Para Obreros; Descanso Dominical, y la conocida "ley de la silla".

En 1924 se crea la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, antecesor del Servicio de Seguro Social y actual Instituto de Previsión Social IPS. A partir de 1925 el sistema comienza a generalizarse mediante la dictación de cuerpos normativos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Decretos con fuerza de ley 454 y 767, de 1925, que crearon la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.
- Leyes 6.037 y 7.759, posteriormente refundidas en el decreto supremo 606, de 1944, que crearon la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional.
- Decreto con Fuerza de Ley 1340 bis, de 1930, que crea la Caja de Previsión de Empleados Públicos ex CANAEMPU.
- Ley 8.569, que estableció la Caja Bancaria de Pensiones.
- Ley 10.383, que creó el Servicio de Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud.
- Ley 10.475, que estableció un régimen de antigüedad, invalidez, vejez y supervivencia para empleados particulares.
- Ley 10.986, sobre continuidad de la previsión.
- Ley 11.219, creó la Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de la República.

- Decreto con fuerza de ley 31, de 1953, que reguló la Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

Proceso que derivó en un sistema previsional muy engorroso y discriminatorio que contaba con más de 35 Cajas de Previsión distintas en el país y con más de cien regímenes previsionales diferentes.

Nació un sistema previsional que atendía a la labor que realizaba el empleado u obrero o funcionario público o municipal, originándose una pluralidad de regímenes que carecían de uniformidad, marco en el que era posible distinguir alrededor de cien realidades distintas, algunas privilegiadas y otras francamente menoscabadas.

La comunidad nacional debió asumir los costos de un sistema previsional de reparto que no obedecía a los principios de solidaridad y justicia social, ya que aquellos que tenían mejor posición económica o acceso a la toma de decisiones obtenían, con relativa facilidad, mejores beneficios y menor edad de jubilación, o la posibilidad de acceder a más de una pensión a costa del sistema. Además, los imponentes carecían del derecho de elegir la institución en que cotizaban, pues ello venía dado por la naturaleza del trabajo que desarrollaban, cuestión que derivó en una ausencia absoluta de competencia al interior del sistema, y por ende en un escaso interés en optimizarlo.

La multiplicidad de Cajas de Previsión era más aparente que real, puesto que una gran mayoría, alrededor del 95% de los empleados y obreros cotizaba en el Servicio de Seguro Social, en la Caja de Empleados Particulares o en la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. Para la minoría existían unas 27 Cajas de Previsión, muchas de ellas formadas a la medida de pequeños grupos de trabajadores, pero con beneficios de alto costo y baja rentabilidad social.

Este escenario motivó al Gobierno a intervenir para solucionar los crecientes déficit en la mayoría de los sistemas. Durante la presidencia de don Jorge Alessandri Rodríguez se designó una Comisión presidida por don Jorge Prat Echaurren para impulsar una reforma al sistema previsional, cuyo trabajo resultó un excelente abono para quienes tenían el convencimiento de que era necesario un cambio. Sin embargo ni el Gobierno de Alessandri, ni el de Frei, y menos el de Allende, lograron contar con el apoyo necesario, o tuvieron la

voluntad política para que tales ideas se materializaran en una orgánica legislativa de tal magnitud que importara una real y efectiva intervención al régimen previsional nacional.

Pero quienes ejercieron el poder a partir de septiembre de 1973 no requerían de consensos para imponer sus ideas, elemento que unido al hecho de que quienes asesoraron al Gobierno Militar se contaban entre los impulsores de políticas de clara orientación liberal, desembocó en la transformación del sistema previsional en el régimen que hoy conocemos.

El Ministro de Trabajo y Previsión Social de la época, don José Piñera Echeñique, señaló, al presentar los decretos leyes 3.500 y 3.501, de 1980, que: "La Reforma Previsional consiste fundamentalmente en crear un nuevo sistema de pensiones. En el sistema de pensiones vigente, que se llama de reparto, los trabajadores pagan un verdadero impuesto previsional. Este se incorpora a grandes fondos colectivos, que se utilizan para financiar las pensiones de los que jubilan. Los imponentes no conocen con exactitud el monto de sus aportes, y tampoco son dueños de estos fondos. En este sistema, las leyes determinan los beneficios previsionales. Las características de la jubilación no son resultado de decisiones libres de los trabajadores, sino consecuencia de las resoluciones del poder político...".

En esta primera parte podemos ya visualizar un cambio profundo en la visión del estado y su responsabilidad política respecto a los sistemas de pensiones en Chile, esbozando ya un descarte del sistema de reparto imperante.

"...la inexistencia de una relación entre aportes y beneficios, y la facultad del poder político para definir quién se beneficia y en cuánto, han configurado una fuente de poder discrecional que abrió completamente las puertas a la demagogia y la injusticia. ¿Qué gobierno o qué fuerzas políticas, con la mirada clavada en futuras elecciones, podían resistir las demandas discriminatorias de los grupos con gran poder de presión? Y todos sabemos bien que no son precisamente los más pobres quienes cuentan con la voz, la organización, el financiamiento y el poder para presionar a las autoridades. Tampoco son los más necesitados los que conocen los secretos de una burocracia y de una legalidad previsional impenetrables para el ciudadano común. Si se observa el perfil de los beneficios previsionales, se comprueba que éste correspondía estrechamente al grado de poder de los distintos grupos de trabajadores. En fin, a lo largo de toda la legislación previsional, resaltan la injusticia y la discriminación...."

Destaca la idea fuerza de independizar de las decisiones políticas y del estado mismo, la administración de fondos de pensiones y supuestamente alejar que situaciones populistas o de coyuntura nacional incidan en la administración, destino y resultados de millonarios fondos. Destaca además el señalamiento que se hace respecto a los poderes de negociación que por áreas de las organizaciones sindicales, tenían respecto a detalles y particularidades diferenciadoras dentro del mismo sistema de reparto.

“... veamos sólo un ejemplo de los resultados a que había llegado este sistema: la jubilación. Existen en Chile alrededor de 800.000 personas que no pueden jubilar porque carecen de toda previsión social. Son los trabajadores independientes: los pequeños comerciantes, artesanos, parceleros, pescadores, etc. Por otra parte, los obreros del Servicio de Seguro Social siempre han necesitado tener más de 65 años de edad para jubilar. Los empleados particulares jubilaban con 35 años de servicios, lo que, en la mayoría de los casos, permitía que jubilaran con 55 o 60 años de edad. Los empleados públicos jubilaban con treinta años de servicios. Algunos grupos especiales, como los bancarios, con 25 años de servicios. Y los parlamentarios, algunos de los cuales fueron autores de esta pirámide de la discriminación, podían jubilar con 15 años de servicios. ¿Puede alguien justificar esta injusticia? ¿Puede alguien sostener que este sistema beneficiaba a los más necesitados?...”

Lo que resultaba un gran argumento, la no cotización en el antiguo sistema de trabajadores independientes ocasionando la nula posibilidad de obtener una pensión estatal, hoy se transformó en uno de los grandes defectos del nuevo sistema de pensiones, por cuanto no cauteló corregir dicha situación, dejando aquello sólo al voluntarismo, lo que por sí solo no ha resultado suficiente, estableciéndose una gradualidad de afiliación y cotización sólo para un sector de tales trabajadores.

Paralelamente la inequidad de condiciones, oportunidad de pensionarse y montos posibles de obtener, fue uno de los grandes argumentos para erradicar un sistema a todas luces obsoleto, empero aquello hoy podemos visualizar que las inequidades están más relacionadas con la remuneración obtenida, los años de cotización efectiva y la oportunidad de la decisión de pensionarse, generalmente postergando la edad de la misma.

“.....alguien podría argumentar que parte de estas discriminaciones ya han sido eliminadas por el actual gobierno, como se hizo al uniformar las edades de jubilación, y que

no es necesario entonces modificar el sistema de reparto. Pero ese juicio contiene un grave error.

La actual situación de relativa uniformidad no se podrá mantener en el futuro sin un cambio profundo en el sistema de generación de pensiones. Cualquier órgano legislativo diferente al actual se verá sobrepasado por las presiones que aún siguen presentes, y volveríamos a los mismos errores del pasado. Mientras no se corrija su falla básica, que es su desvinculación entre aportes y beneficios, el sistema seguirá expuesto al fracaso....”

Se esgrime nuevamente el fuerte argumento de la inequidad, ahora destacando que correcciones a un sistema con defectos, como es el de reparto, no corrige las situaciones presentadas. Destaca ya subliminarmente la carga del estado que conlleva el sistema de reparto, amparando a la vez dicho juicio en la no existencia de una relación aporte – beneficio, lo que obviamente es económicamente insustentable.

“...igualmente grave era que este ineficiente sistema de reparto, administrado generalmente por instituciones estatales, impedía el progreso económico y nos condenaba a ser un país pobre. Así, incluso el beneficio de estas minorías privilegiadas era más aparente que real, ya que sólo se estaba luchando desesperadamente por el reparto de la pobreza. En efecto, este sistema condujo a que 7 de cada 10 jubilados recibieran pensiones inferiores a tres mil pesos....”

Denota que gradualmente se va argumentando cada vez con más fuerza el costo del estado en la gestión, administración y mantención de condiciones de un sistema de reparto económicamente no sustentable en el tiempo, asociando aquello al concepto de pobreza (distracción de recursos del estado en estas materias en desmedro de otras....quizás una exageración para los tiempos actuales, pero relevante para la época de referencia).

“.....en fin, un sistema de pensiones de claro signo socialista produjo pobreza y discriminación para millones de trabajadores chilenos. Es hora ya de crear un nuevo esquema que, basado en la libertad y la justicia, permita al trabajador una vejez digna, y al país acelerar su marcha hacia el desarrollo económico y social....”

En contexto, no sólo se requerían argumentos con sólidas bases económicas, sino también el componente ideológico, con lo cual se pretendía al parecer convencer a algunos escépticos a este radical cambio que podrían no comprender variables de mercado.

“A continuación, describiré las características más destacadas del nuevo régimen previsional, cuya implementación, con toda seguridad, constituirá un paso histórico, al abrir horizontes nuevos y promisorios a la gran mayoría de los chilenos.

La característica fundamental del nuevo sistema de pensiones es esta: la jubilación será el resultado de la acumulación de los ahorros que con tal objeto hará cada trabajador a lo largo de una vida de trabajo. Todo trabajador dependiente deberá aportar mensualmente un 10 por ciento de su remuneración para incrementar su fondo individual. La suma de dichos aportes, capitalizada con su correspondiente rentabilidad, será registrada periódicamente en una libreta personal. El trabajador conocerá con precisión y en forma permanente el total ahorrado. Serán dichos ahorros los que generarán los beneficios de la vida pasiva. La cifra de 10 por ciento permitirá a un trabajador, de acuerdo a supuestos razonables, obtener una pensión cercana a sus últimas remuneraciones. En el pasado, en cambio, el trabajador, en promedio, obtenía pensiones apenas mayores a la mitad de sus últimas remuneraciones....”

Establece desde ya la capitalización individual informada, asociada al concepto ahorro. La utilización del concepto “libreta personal” es entendible con el arraigo que tenía entonces en la ciudadanía las tradicionales libretas de ahorro del Banco del Estado, lo que lleva inconscientemente a relacionar lo propuesto con aquello.

“...quienes prefieran una pensión mayor a la que generaría este ahorro obligatorio, o quieran adelantar la vigencia de ésta, podrán hacerlo, pero ello requerirá de un esfuerzo mayor. Es por esta razón que se permiten aportes voluntarios, los cuales, hasta cierto límite, tampoco se considerarán rentas para efectos tributarios”.

“A través de este mecanismo se logra la indispensable conexión entre esfuerzos y beneficios, aspecto clave para impedir la proliferación de la demagogia, y para asegurar la acción responsable de los individuos tanto aislada como colectivamente. No nos asiste duda alguna de que este sistema de capitalización irá en beneficio de las mayorías silenciosas y

esforzadas, las mismas que fueran sistemáticamente engañadas en el sistema de reparto.....”

Se refuerza el concepto del esfuerzo individual, premiando este con niveles de franquicias tributarias. Llama la atención que ya a estas alturas no exista ninguna mención a la relación niveles de ingreso – capacidad de ahorro adicional – cotización obligatoria y pensión posible. Las remuneraciones y su realidad en Chile no son mencionadas.

“...el ahorro previsional se capitalizará en instituciones privadas que deberán crearse especial y únicamente para dichos efectos. Tales instituciones deberán cumplir con todas las formalidades y obligaciones. El inicio de sus operaciones en beneficio de los afiliados sólo podrá efectuarse a partir del 1º de Mayo de 1981. Así se dará un tiempo adecuado a quienes se sientan capacitados para afrontar esta tarea: de esta manera podrán razonablemente hacerlo, sin verse en desventaja ante aquellos que, por una mayor preparación inicial, podrían instalarse en más breve tiempo.

La formación de las instituciones será expedita, sin perjuicio del cumplimiento de normas generales que redunden en su seriedad. Con esto se logrará una competencia real que favorecerá a los imponentes, quienes darán el veredicto final en favor de las más eficientes y seguras, pues tendrán libertad para elegir, en forma permanente e individual, la institución donde se capitalizarán sus ahorros. La competencia reforzará la eficiencia, estabilidad y seguridad del nuevo sistema, a la vez que garantizará que no se generen poderes indebidos, pues todas estarán sometidas por igual a reglas estrictas y objetivas....”

Acá se establece claramente el nuevo sistema en base a la privatización de la administración de los fondos, basada y argumentada en torno al concepto de economía libre de mercado, donde supuestamente las fuerzas de la oferta y la demanda regularán el comportamiento del sistema, produciendo una real competencia entre administradoras, ya sea por sus comisiones o la efectividad en la administración de los recursos.

“... quizá para algunos, que no comprendan aún en su plenitud la transformación profunda que está viviendo Chile, sea una sorpresa la existencia de instituciones privadas, y la libre elección de éstas por los imponentes. Sin embargo, la historia nos demostró hasta la saciedad que la administración estatal no es garantía ni de seguridad, ni de acciones desinteresadas, como el algún momento se supuso. Muy por el contrario, en instituciones

provisionales dirigidas por quienes no tienen que responder con sus bienes, y más aún en las instituciones con clientes cautivos, casi siempre ha florecido la ineficiencia y la atención inadecuada, con pérdidas para los imponentes y para la sociedad entera. De una u otra forma, estas pérdidas han redundado en un menor bienestar para los más necesitados, por los recursos fiscales que deben desviarse para cubrir sus déficits crónicos, en lugar de proveer más salud, educación, nutrición, etc., a quienes lo requieren con urgencia.....”

Está presente nuevamente con mayor fuerza el argumento de la ineficiencia de la administración del estado, de un sistema sin fiscalización individual por los afectados, deficiente y de características anacrónicas. El argumento basal con todo, es el análisis económico que claramente indica déficit y pérdidas para el Estado, siendo este reforzado con un concepto social utilizado argumentativamente a través de la distracción de fondos que podrían beneficiar directamente a la población.

“... por todos los motivos anteriores, se ha estimado imprescindible la aplicación del principio de subsidiariedad. El Estado arbitrará las medidas que enmarquen la acción privada, orientándola al bien común, pero dejando la administración directa a los particulares. Estos, sometidos a la competencia y sujetos a una adecuada estructura de incentivos, generarán un mayor grado de eficiencia y calidad de servicios. Este aspecto es fundamental, ya que de nada sirve un esquema de pensiones técnicamente bien diseñado, si su administración es burocrática, ineficiente y compleja, ahogando de este modo todos sus posibles beneficios.

Es evidente que una de las características que debe tener un esquema de pensiones es aquella de la máxima seguridad. Pues bien, el nuevo sistema, a diferencia del anterior, contiene, además de las garantías naturales que provee la libre elección permanente, una gama importante de normas adicionales que garantizan una adecuada seguridad....”

Es curioso el uso del término “subsidiariedad” en la propuesta de una administración privada de los fondos de pensiones. Se intenta sostener este en base al rol de garante que tendrá el Estado y también, como se verá posteriormente a través del aseguramiento de garantías estatales y pensiones mínimas básicas. Se entremezcla aquello nuevamente con la idea de libre mercado basada en la competencia de los diferentes actores y las garantías que ello otorga. Al parecer sólo se pudo argumentar conjuntamente al tener la idea espacial del todo a proponer, pues así planteado aisladamente no parece estar conexo.

.... “la inversión de los ahorros previsionales sólo será posible en una gama limitada de valores de precio conocido, regulada por la ley. A la vez, se deberán mantener estrictas pautas de diversificación por tipo de instrumentos y por emisor.

Las sociedades administradoras tendrán un patrimonio y una personalidad jurídica completamente independiente del Fondo de Pensiones que administra. El Fondo sólo pertenece a los imponentes en las proporciones que corresponda. En ningún caso las Administradoras podrán utilizar los recursos de los ahorrantes para sus gastos, y la única fuente permanente para estos fines será una comisión por los servicios prestados....”

Se esbozan las bases del nuevo sistema a través de la separación entre los fondos pertenecientes a los cotizantes y las recaudaciones de las administradoras cobradas a los mismos para su gestión financiera.

“.... en cuanto a la rentabilidad de estos ahorros, se ha diseñado un sistema de doble seguro, de responsabilidad de la Administradora y del Estado, respectivamente. La Administradora, con sus propios recursos, deberá asegurar una rentabilidad mínima en relación con el promedio del sistema, promedio que estará determinado por el comportamiento de la economía. En caso de que la Administradora no fuera capaz de pagar esa rentabilidad mínima con sus propios recursos, ella tendrá que disolverse, trasladándose los imponentes con sus ahorros a la Administradora que ellos elijan, y complementándoles el Estado la mencionada rentabilidad mínima. El mecanismo descrito, con algunas características adicionales que no es del caso detallar en esta ocasión, hace imposible la quiebra de un Fondo de Pensiones.....”

Este apartado denotó un espíritu de resguardo respecto a la gestión financiera de las administradoras castigando en la propuesta, a las ineficientes en este aspecto, usando parámetros comparativos de mercado. Si bien parecía importante y una base sólida del nuevo sistema propuesto, se cumplió en el proyecto definitivo sólo en parte, no existiendo actualmente mecanismos efectivos de cumplimiento de aquello, siendo las pérdidas por mala administración de recursos sólo asumidas por los cotizantes, sin tener efecto económico ni legal para las administradoras.

“... por último, conviene destacar que, para fortalecer la labor estatal de orientar al sector privado hacia el bien común, se procederá a la creación de una Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. El único y exclusivo objeto de este organismo será controlar el cabal y adecuado cumplimiento de las normas y procedimiento que la ley establece para el manejo y administración de los ahorros previsionales, lo que otorga un grado de seguridad aún mayor al sistema en su conjunto....”

La creación de un organismo fiscalizador pretendió mantener la responsabilidad estatal, ahora orientada al resguardo del cumplimiento de la normativa que regirá al nuevo sistema.

“.... adicionalmente, el esquema propuesto no descuida los riesgos de la vida activa, y contempla la existencia de un seguro obligatorio para pensiones de invalidez, viudez y orfandad. El empleador deberá pagar este seguro a la Administradora donde deposita sus ahorros, lo que otorgará derecho a obtener, para el trabajador y para sus sobrevivientes, pensiones en caso de invalidez o muerte.

Para la transformación de los ahorros previsionales en pensiones de vejez, existirán dos vías, cualesquiera de las cuales podrá ser elegida con plena libertad, con un requisito de monto por cada imponente y dos intermedios, que son la combinación de aquellos.

La primera de ellas consiste en utilizar el ahorro acumulado para comprar, en una compañía de seguros, una pensión vitalicia mensual, que cubra además a las personas dependientes en caso de muerte, esta renta vitalicia, que tendrá las características generales de un seguro, contará con una garantía estatal.

La segunda alternativa que tendrá un imponente es aquella del retiro programado, que consistirá en mantener sus ahorros en una de las administradoras ya descritas, y efectuar retiros mensuales. El monto de los retiros no podrá exceder una cierta cifra que permita disponer de fondos suficientes durante la vida del afiliado. Si el ahorro acumulado cumple con exceso los mínimos necesarios, se podrán llevar a cabo retiros extraordinarios. En caso de muerte y ante la inexistencia de personas dependientes con derecho a pensión, el saldo de la cuenta incrementará los bienes de la herencia y quedará hasta cierto límite exento del impuesto por ese concepto. En todo caso, quienes opten por esta alternativa de retiro programado, podrán en cualquier momento adquirir una renta vitalicia en una compañía de

seguros, cambiando de este modo su elección en cuanto al método de generación de pensiones...”

La propuesta de implementación de dos sistemas basales de pensión, uno de retiro programado y otro de renta vitalicia, marca una diferencia significativa en el tiempo respecto a la opción escogida por el cotizante. Argumentándose libre elección se generan dos realidades diferentes, una de jubilados que van extinguiendo sus fondos a través de un sistema de retiro que implica una disminución gradual de su pensión con tendencia a cero (decantando en el subsidio estatal básico e insuficiente) y otra con pensiones iniciales menores pero mantenidas en el tiempo sin límites, para lo cual se utilizan tablas de cálculo de expectativas de vida, castigando en favor de las aseguradoras los años posibles de sobrevivencia.

“... las vías intermedias son ahora: renta temporal con renta vitalicia diferida y renta vitalicia inmediata con renta temporal diferida.

La existencia de las dos vías descritas no es más que una ratificación del espíritu permanente de libertad de opción, que inspira todo el nuevo sistema.

Sin embargo, el nuevo sistema de pensiones no estaría completo, especialmente desde un prisma de justicia, si no considera la existencia de un piso mínimo para las pensiones de quienes han trabajado una parte significativa de su vida. Por esta razón, se define la pensión mínima de vejez, ahora pensión solidaria, a la cual tendrán derecho los afiliados y sus dependientes, en las proporciones adecuadas, siempre que cuenten con los requisitos de edad actualmente vigentes, 60 años las mujeres y 65 los hombres, y que hayan efectuado a lo menos veinte años de cotizaciones efectivas. La pensión resultante no podrá ser inferior a dicho mínimo, y en caso de que los ahorros acumulados sean insuficientes, éstos serán completados, una vez que se agoten, por la vía de un subsidio estatal. También existirá la pensión mínima de invalidez, viudez y orfandad garantizada por el Estado, con carácter solidario.....”

Se asegura ahora con mayor detalle, el subsidio estatal al sistema propuesto, es decir se privatiza la administración de los fondos, se regulan comisiones a privados pero es el Estado el responsable último de asumir las situaciones críticas o de carencias producidas.

“....los aportes de fondos estatales se dirigen de este modo clara y exclusivamente a los más necesitados, lo cual, por desgracia, no sucedía en el pasado. Por cierto, además de la pensión mínima, se mantiene el sistema de pensiones asistenciales, que este gobierno amplió como pensiones básicas solidarias, como mecanismo de apoyo a las personas ancianas de escasos recursos y que no tienen suficiente historia previsional.

Aquellos que deseen jubilar antes de las edades legales podrán hacerlo, si cuentan con un ahorro suficiente, en su cuenta individual, como para generar una pensión de por lo menos un 70% del promedio de sus últimas remuneraciones. Probablemente podrán cumplir este requisito sólo aquellos que hayan efectuado un ahorro adicional al mínimo obligatorio. Este beneficio será, en consecuencia, fruto de un mayor esfuerzo, y no, como hasta hace poco, un resultado de la concesión discrecional de la ley o de la autoridad, que, con los fondos de todos, legislaba jubilaciones prematuras para algunos....”

Se relaciona la posibilidad de jubilación anticipada con el esfuerzo individual en materia de ahorro. No se hace mención como en toda la propuesta, a las posibilidades reales de los cotizantes en directa relación a los diferentes niveles de ingreso.

“.... todo trabajador independiente, que así lo desee, podrá afiliarse al nuevo sistema cotizando para pensiones y para el seguro de invalidez y sobrevivencia. Mediante este acto, el cual será estrictamente voluntario, tendrá los mismos beneficios y garantías en cuanto a pensiones que corresponden a un trabajador dependiente. Además, tendrá acceso a prestaciones de salud pagando una cotización adicional. Ahora la afiliación ha pasado a ser obligatoria pero en forma escalonada.

Se concreta así otra etapa en la eliminación de diferencias arbitrarias entre trabajadores. Se ha igualado la asignación por las cargas familiares de empleados y obreros, se eliminaron estas categorías en materia laboral, y ahora se avanza otro paso más en el campo previsional.....”

Conceptualmente se implementa el concepto de trabajador como una única referencia, logrando establecer dicha denominación en la explicitud de igualdad de derechos. Lo que en realidad se impone, es un sistema único y general, el cual coexistirá con otros existentes al momento, hasta la extinción de estos o en forma permanente con los que perdurarán.

“....la reforma previsional recoge en su plenitud uno de los valores que el gobierno consideró crucial en su proyecto de sociedad: la libertad más amplia de elección individual. Así, los afiliados a los regímenes previsionales actuales podrán permanecer en ellos, con todos los derechos y beneficios inherentes a su régimen de pensiones, o podrán optar, en decisión voluntaria y personal, por cambiarse al nuevo sistema de pensiones.

La opción mencionada podrá ser ejercida en cualquier momento a partir del 1º de Mayo de 1981 hasta el 1º de Mayo de 1986. Este plazo, de cinco años, da tiempo suficiente para que cada trabajador analice, con la información adecuada, la conveniencia de cambiarse al nuevo sistema.

Quienes opten por cambiarse al régimen de acumulación recibirán de parte de las antiguas instituciones de previsión un bono de reconocimiento, expresado en dinero, y que será representativo de los períodos de cotizaciones registrados en ella. Tendrá derecho a dicho bono toda persona que al menos cuente con 12 meses de cotizaciones en los últimos cinco años. Estos bonos tendrán garantía estatal, serán intransferibles y se pagarán en la fecha en que se cumplan los requisitos de jubilación....”

Se presenta el nuevo sistema bajo la figura de una opción de libre elección, pero como veremos en análisis posteriores esto es sólo es sus inicios pues existirá la obligatoriedad de adscribirse al mismo a todo evento posteriormente, es más con el tiempo se establecerá la administradora inicial obligatoria.

“....de esta manera, la libertad de opción podrá ejercerse en un marco de justicia, evitando que los actuales imponentes pierdan, con el traspaso, sus derechos adquiridos en el antiguo sistema, y tengan que iniciar su proceso de capitalización sin base alguna.

La Reforma Previsional contempla otro novedoso aspecto que permitirá a cada trabajador saber exactamente cuánto paga por los distintos beneficios previsionales que recibe, lo cual le facilitará la decisión de cambiarse o no, y que le permitirá aumentar su remuneración líquida si se traslada al nuevo sistema....”

La diferencia de tasas entre el antiguo sistema y el nuevo produce esta diferencia que se traduce en un mayor saldo líquido de las remuneraciones de quienes han optado al nuevo sistema. Es dable indicar que esto se presenta como un incentivo para decidir por el cambio inicialmente voluntario, lo que se tradujo además en una parte significativa del marketing de promoción de las administradoras, no siendo en el tiempo el mayor factor incidente comparativo en el impacto real.

“....el sistema actual de cotizaciones es caótico por su diversidad de tasas, por la falta de significado real del monto de ellas, y por su asignación al empleador o al trabajador en forma discrecional y sin fundamento. Es sabido que, para un monto de cotizaciones dadas, es posible establecer un mismo sueldo para el trabajador y un mismo costo total para el empleador, colocando todas las cotizaciones de cargo del empleador, del trabajador o cualquiera combinación intermedia; basta para ello cambiar la base imponible y las tasas. Desde un punto de vista económico, el efecto es el mismo, ya que para variables como el nivel de empleo y remuneraciones, lo verdaderamente relevante es el porcentaje total de las cotizaciones.

Indudablemente consideraciones demagógicas influyeron en el pasado para generar una estructura engañadora. Se buscaban efectos electorales, diferenciando artificialmente el porcentaje total entre cotizaciones de cargo de los empleadores. De hecho estas diferenciaciones legales no tienen relación alguna con el bienestar de los trabajadores. Una corrección radical a este sistema es indispensable, si se desea que cada chileno visualice adecuada y correctamente el costo y magnitud de las prestaciones y servicios que la ley le impone, lo que, además de ser beneficioso en sí mismo, permite una mejor evaluación ante la opción que cada uno deberá ejercer....”

Se mezclan nuevamente aspectos (juicios) económicos con algunos de índole política y se reafirman aspectos de visualización de fondos y conocimiento de los costos asociados a su administración en particular. Se empieza a esbozar los cambios en tasas, cotizaciones y sostenedores del sistema. Se insinúa que en rigor será el trabajador quien mayoritariamente genere en forma directa las principales cotizaciones, siendo estas de su cargo, lo que es reafirmado posteriormente.

“.....es por esta razón que, a partir del 1º de Marzo, las cotizaciones previsionales serán de cargo del trabajador. Sin embargo, al mismo tiempo, todas las remuneraciones brutas imponibles serán reajustadas con el solo efecto de mantener constante la renta líquida de cada trabajador. Esto significa que la mayor parte de las cotizaciones que antes pagaba el empleador se han convertido en una mayor remuneración imponible del trabajador.

Así se aclara el engaño sistemático de que fueron víctimas los trabajadores, se les mantiene totalmente inalterada su remuneración neta, y se le entrega una eficaz herramienta para conocer el costo de su previsión, defender su salario y aumentarlo cada vez que bajen las cotizaciones.

Precisamente, la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones permitirá a los trabajadores que a partir del 1º de Mayo del próximo año se trasladen libremente a él, obtener un aumento de sus remuneraciones líquidas....”

Podemos ver que se insiste algo demagógicamente, en el impacto en las remuneraciones netas de los trabajadores que se cambien al nuevo sistema. Pareciese ser lo más relevante, no siendo así. Al parecer se apela a una inmediatez en el resultado por sobre el fin y el espíritu final de una reforma de esta envergadura, que debiera ser los cambios e impactos reales.

“.....en efecto, en el nuevo sistema las cotizaciones eran menores, debido, entre otras razones, a la mayor eficiencia de la administración privada, a las menores posibilidades de fraude y al menor incentivo a la evasión. Entonces, el procedimiento ya descrito y la voluntad del Gobierno de traspasar el beneficio de estas menores cotizaciones al sector laboral, permitirá, además, que sean los propios trabajadores los que reciban un alza de sus remuneraciones cuando al cambiarse al nuevo sistema deban pagar cotizaciones menores.

Aunque cada régimen actual es un caso distinto, es ilustrativo analizar los efectos que los cambios anteriores significan para uno de ellos, el régimen general de la Caja de Empleados Particulares. En este caso, al igual que todos los demás, la remuneración neta permanece idéntica luego de redefinirse las cotizaciones y aumentarse el sueldo bruto. Sin embargo, si el trabajador opta por el nuevo sistema tendrá, sólo como consecuencia de su traslado, un alza real en su remuneración neta de 12 por ciento. Por cierto, esto permitirá al trabajador no

sólo aumentar su nivel de vida, sino también realizar ahorros voluntarios en su cuenta individual que mejoren las perspectivas de la jubilación.

La cantidad definitiva de las cotizaciones obligatorias que pagará un trabajador en el sistema de nuevo será, como máximo, de un 17%, que comprende:

- 10% de ahorro para pensiones;
- 3% de seguro de invalidez y sobrevivencia, y
- 4% por prestaciones de salud.

También se estimó conveniente aprovechar esta oportunidad para cambiar el financiamiento de la asignación familiar y del subsidio de cesantía, transformándolos en prestaciones redistributivas financiadas con los impuestos generales de la Nación. No existirán, en consecuencia, cotizaciones con ese destino, sin perjuicio de que ambos beneficios seguirán siendo percibidos, en idénticas condiciones a las actuales, por todos los trabajadores dependientes, afiliados ya sea a los actuales sistemas previsionales o al nuevo que se crea. Parte del costo de esta medida se financiará con un impuesto transitorio del 3% al empleador, que disminuye en 1% anual hasta desaparecer en 1984. De esta manera, se elimina en forma definitiva el impuesto al trabajo, lo que, sin duda alguna, contribuirá a crear nuevas fuentes de trabajo y a reducir fuertemente el desempleo....”

Se establecen tasas y aplicaciones específicas, destacando algunos impactos. Se invoca equivocadamente a la “eliminación del impuesto al trabajo”, siendo sólo una particularidad de una aplicación de carácter impositiva, pero este, el impuesto al trabajo, se mantiene en el tiempo con la aplicación de tablas similares a las del Impuesto Global Complementario.

“...es evidente que una comprensión del detalle de las modificaciones expuestas, requiere de mayor información que la que es posible entregar en esta ocasión, información que la opinión pública recibirá en la extensión que sea necesaria, dentro de las próximas semanas.

Sin embargo, de lo analizado en esta oportunidad, es claro que una vez más se han resuelto de raíz los problemas que afectan a nuestros sistemas económicos y sociales,

buscando siempre beneficiar a las mayorías en forma estable y permanente, y no efímera e irreal.

La Reforma Previsional producirá profundas consecuencias sociales, económicas y políticas.

En lo social, solucionará una de las aspiraciones más elementales de toda familia chilena: la seguridad en la vejez, la tranquilidad que otorga a la vida laboral y familiar el estar protegido de los diversos riesgos que acechan a todo trabajador.

El nuevo sistema de pensiones eliminará el problema de la jubilación para la inmensa mayoría de los actuales y futuros trabajadores. Pero es evidente que esta reforma, por sí misma, no puede solucionar la situación de los que ya dejaron de pertenecer a la fuerza de trabajo, y cuyas jubilaciones son insuficientes como producto de un esquema previsional mal concebido e injusto....”

Acá nos encontramos con la principal y más osada promesa del cambio previsional: la mejora sustancial a futuro del sistema de pensiones en Chile con impacto positivo y significativo en el monto de las pensiones de los trabajadores. Se establece que estos supuestos beneficios son de proyección, no retroactivos.

“.....sin embargo, este Gobierno, pese a no tener responsabilidad alguna en el drama de tantos pensionados, no se desentiende de aquellos que entregaron una vida al trabajo. De allí que, por primera vez en la historia, se haya consagrado en la ley el reajuste automático de las pensiones en el 100% del alza del costo de la vida, por lo menos una vez al año. Nunca más el jubilado tendrá que sufrir la angustia de esperar que eventuales leyes le devuelvan el poder adquisitivo de sus pensiones erosionadas por la inflación. Asimismo, el Gobierno ha elevado sustancialmente las pensiones mínimas que benefician a los más necesitados, y ha creado un mecanismo de pensiones asistenciales que ya ha favorecido a 100.000 personas ancianas carentes de recursos económicos. En forma gradual, de acuerdo a las disponibilidades fiscales y a las prioridades sociales, el Gobierno continuará mejorando la situación de los actuales jubilados....”

En el marco de la exposición, medidas como el reajuste por ley de pensiones estatales vigentes, se aleja del centro de la propuesta. Vemos la misma situación en los párrafos siguientes sobre impactos en el desempleo y la activación del mercado laboral. Todo aquello es colateral a la reforma de pensiones expuesta.

“...otro efecto social de enorme importancia será el impacto de la Reforma Previsional sobre el desempleo. El impuesto al trabajo significa financiar, no beneficios individuales, sino prestaciones redistributivas con cotizaciones previsionales. Su eliminación producirá indudablemente un aumento en la demanda de mano de obra, que se transformará tanto en mayores remuneraciones como en menor desempleo. Tenemos la certeza de que el crecimiento acelerado de la economía, la liberalización en marcha en el mercado laboral y la reforma previsional reducirán en los próximos años la tasa de desempleo por debajo de sus niveles históricos...”

“...en lo económico, la reforma canalizará el ahorro previsional de los trabajadores hacia actividades productivas rentables para el país, elevando así aún más la tasa de crecimiento de la economía. Asimismo, contribuirá a elevar el ahorro y la inversión, dando un decidido impulso a aquellos proyectos que requieren financiamiento estable, como la inversión en infraestructura y en la construcción de viviendas.....”

Se destaca el destino que tendrán los fondos como factor reactivador económico, lo que es verídico pero principalmente en forma directa al sector privado y en la medida que los fondos o gran parte de ellos se inviertan en el país. Por otra parte la internacionalización de las empresas relativizó dicho efecto real en el tiempo.

“.....finalmente, la Reforma Previsional tendrá profundas consecuencias políticas. En primer lugar, amplía drásticamente los márgenes de libertad individual, la cual junto con la participación en la base social y el progreso económico, constituyen barreras infranqueables para el comunismo. En segundo lugar, al establecerse beneficios proporcionales a los esfuerzos, desaparece una enorme fuente de poder estatal y de discrecionalidad, con sus secuelas inevitables de demagogia y politización. Por último, al hacer propietario a cada trabajador, la reforma lo compromete activamente en el manejo responsable de la economía y en la búsqueda de la estabilidad política y la paz social.....”

Se fundamenta la reforma destacando virtudes del libre mercado en base a conceptos neoliberales, argumentando que su establecimiento asegura condiciones sociales e individuales. Se presenta más como un argumento ideológico que técnico, lo cual en la presente Memoria y en base a sus objetivos no es pertinente ahondar.

“...al terminar esta exposición de la Reforma Previsional, el actual gobierno puede mirar a la ciudadanía con la frente en alto. Al igual que con el Plan Laboral, tenemos la certeza de estar asestando otro golpe mortal a la politización de la vida social y al marxismo, y sobre todo, a la pobreza y a la injusticia.

Es posible, y más que eso probable, que las minorías organizadas, cuyos privilegios y dogmas destruye en su raíz esta reforma, levanten su voz contra ésta, intentando confundir a la opinión pública y a los trabajadores de nuestro país.

Sin embargo, aun cuando los argumentos y hechos ya expuestos puedan momentáneamente tergiversarse y ocultarse en la demagogia de las palabras, será imposible desconocer la verdadera cadena de libertades individuales que consagra la reforma: la libertad de optar entre el viejo y el nuevo sistema, la libertad de realizar ahorros voluntarios para mejorar la pensión o adelantarla; la libertad de escoger como jubilación una renta vitalicia o un retiro programado; y así sucesivamente.

Asimismo, nadie de buena fe podrá desestimar las múltiples disposiciones que aseguran la justicia y equidad del sistema: la pensión mínima de vejez, invalidez, viudez y orfandad; la garantía estatal a la rentabilidad de los ahorros y a las pensiones; las normas que desincentivan la concentración e impiden el monopolio en la administración de los fondos previsionales: las restricciones que dan seguridad al destino de los ahorros; el control activo del Estado sobre la previsión; la mayor remuneración como consecuencia del traslado al sistema de capitalización; el respecto a los derechos adquiridos a través del bono de reconocimiento; la incorporación de los trabajadores independientes; la ratificación de los otros beneficios previsionales como la salud, la asignación familiar, el subsidio de cesantía, la protección contra accidentes del trabajo; y tantas otras más.

En fin, una previsión libre, pero a la vez solidaria; una previsión justa, pero a la vez eficiente; una previsión para todos; esa es la meta de este paso trascendental que da hoy el

país en beneficio de todos los chilenos, y siempre al servicio de la libertad, el progreso y la justicia".¹

La sustitución del sistema de reparto por uno de capitalización, instaurado y desarrollado a partir de la normativa del decreto ley 3.500, de 1980, constituye una de las medidas de cambio social más drásticas en la historia del país, importó asumir la carga de establecer un sistema ajeno a nuestra experiencia y de asumir -además- una campaña de promoción de sus virtudes que garantizara índices de afiliación acordes con las proyecciones de sus autores.

¹ http://www.josepinera.com/chile/chile_afp_discurso.htm

CAPITULO II

LA REFORMA DEL SISTEMA

Uno de los principales objetivos propuestos por las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina en las últimas décadas ha sido fundamentalmente resolver o prevenir presiones o déficit fiscales producidos por los antiguos sistemas públicos de pensiones, basados en el régimen financiero de reparto.

La experiencia chilena, pionera en su tipo y, por cierto la más agresiva, sustituyó completamente el fracasado esquema público de reparto, por un sistema de pensiones de capitalización individual administrado por privados, lo que representó un intento de contener institucionalmente los desequilibrios financieros provocados por la crisis del sistema.

En efecto, estos desequilibrios financieros, unidos a la inequidad en el acceso a los beneficios y la ineficiencia de la administración estatal, se venían mostrando en el sistema desde la década de los años cincuenta, obligando a una creciente aportación estatal.

El antiguo sistema de pensiones chileno correspondía a un sistema del tipo "pay as you go", o sistema con financiamiento "sobre la marcha", lo que se traduce en que las pensiones se pagaban a los retirados con los aportes de los trabajadores activos, de los empleadores y, por supuesto, del Fisco. Es decir, se trataba de un sistema financiero de reparto - ya que no contemplaba la acumulación de reservas - complementado por aportes estatales,

Hacia 1980 había más de 35 instituciones previsionales reguladas por numerosas leyes. Del total de imponentes, el 66% correspondía al Servicio de Seguro Social, que cubría los trabajadores de menor ingreso, por lo que una inmensa minoría gozaba de las situaciones privilegiadas que suponían los cerca de 100 regímenes que existían para el 44% restante de imponentes.

Característica de este período fueron las pensiones con "perseguidora", que suponían para los pensionados de ciertas cajas un reajuste de sus pensiones igual al contemplado para el trabajador que pasaba a ocupar su puesto de trabajo. Del mismo modo, las leyes establecían reglas especiales para cada caja o régimen respecto de la edad de jubilación,

por lo que se dieron casos en que era posible pensionarse, por años de servicio, a partir de los 42 años de edad.

A fines de la década de los cincuenta, el presidente don Jorge Alessandri Rodríguez, consciente de la crisis que por esos años ya se vislumbraba, encargó un estudio con el objeto de impulsar una reforma, pero ni su gobierno, ni los dos venideros, pudieron hacer frente a las críticas y oposición de grupos privilegiados que obtenían más de lo que aportaban al sistema, ya que a diferencia de lo que normalmente se entiende por sistema financiero de reparto, cuya finalidad es la de redistribuir el ingreso, la utilización del reparto en el régimen de pensiones buscaba el objetivo final de sustituir la remuneración del trabajador en caso de vejez, invalidez o muerte, solo respecto de ciertos grupos de trabajadores o funcionarios.

Lo anterior se fundamenta en que, de haber sido efectivamente redistributivo, el sistema habría tenido que recaudar cotizaciones y pagar pensiones diferenciadas, gravando a los trabajadores de más altos ingresos en beneficios de los de menores ingresos, cosa que, por cierto, no ocurría.

A la problemática de la falta de una unidad jurídica, con las discriminaciones mencionadas que esta situación traía consigo, se debe agregar una administración estatal ineficiente y burocrática, que se vio agravada con la decreciente relación entre activos y pasivos.

Como es sabido, un sistema de reparto tiene cuatro vías de aumentar su financiamiento: aumentar las cotizaciones de los trabajadores activos, aumentar el aporte estatal, aumentar los aportes de la empresa y disminuir el nivel de beneficios.

En el caso chileno, y dado, precisamente, el deterioro de la relación entre activos y pasivos, fue necesario ocupar las cuatro vías.

Como consecuencia de un cambio demográfico, que hizo pasar de una relación de 10,8 activos por cada pasivo en 1960, a apenas 2,2 en 1980, cada vez menos trabajadores financiaban las pensiones de los pasivos. El aporte del Fisco, por lo tanto, aumentó más de

un 14% entre 1974 y 1980, y las cotizaciones aumentaron de un 5% en 1930, a un 34% en 1980, pasando por un tope de 52% en 1975.

Representantes de todos los sectores políticos coincidían en la crisis del sistema, pero nadie era capaz de darle una solución.

Un ejemplo de la situación que no merece mayores comentarios, fueron las palabras del entonces Presidente de la República, don Eduardo Frei Montalva, quien en 1968 decía: "Hay dos mil leyes sobre previsión en Chile, más los reglamentos, más los acuerdos de las cajas, es decir, una monstruosidad que va en aumento. El ejecutivo no tiene medios de parar esta monstruosidad. En cada grupo de previsión hay muchas leyes con nombre y apellido. En Chile hay 30 cajas de previsión y 70 servicios de bienestar en organismos complementarios de seguridad social. Hay casos fabulosos. Los hípicos tienen nueve cajas de previsión. La Caja de los Ferrocarriles del Estado existe sólo para pagar asignaciones y préstamos, es decir, un absurdo. Hay dos mil cien empleados de notarías y archivos judiciales que han sacado 27 leyes de previsión".

"Sin embargo, lo que es más grave es que en este país estamos gastando el 18,1% del producto nacional en previsión. Vamos a terminar en un país de jubilados. Seis mil millones de escudos está costando la previsión y su administración y ésta es tan dispendiosa que el 13% de esos seis mil millones se gasta en administración. O sea, se están gastando 800 millones de escudos en administrar la Previsión".

"En cambio, al Servicio Nacional de Salud, que es uno de los objetivos fundamentales de la previsión, le dan como 700 millones de escudos. O sea, el 13% de los recursos va a administración y el 12% a salud. Estamos gastando más en administrar la previsión que en cumplir uno de sus objetivos fundamentales, que es darle salud al pueblo. El gasto fiscal en previsión ya va llegando a la locura. ¿Qué presupuesto fiscal puede resistir?".²

El Camino hacia la Reforma

² Ver Piñera, José, Cascabel al Gato. Editorial ZigZag, Chile. Sexta Edición, 1986. Pág. 2

El equipo de trabajo de la reforma sentó en un primer momento las bases que debía tener un nuevo sistema de pensiones, entre las que cabe mencionar las siguientes:

El sistema debía constar de dos subsistemas. Uno financiado por el Estado, a través de la vía tributaria, que establecería una pensión mínima igual para todos los chilenos,³ y el otro, sobre la base a un sistema de ahorro individual que se depositaría mensualmente en instituciones especializadas de acuerdo a mecanismos de administración delegada.

Las entidades administradoras tendrían la obligación de invertir los fondos de los trabajadores, de manera que mantuvieran su valor real a través del tiempo, y devengarán una ganancia o interés.

Estas nuevas entidades tendrían las siguientes características:

- Beneficios equivalentes al aporte realizado por cada cual a través del tiempo;
- Sistema abierto y basado en la libre competencia. Lo ideal es que exista una multiplicidad de instituciones y se debe permitir el traspaso libre de una a otra;
- La intervención del Estado tendrá lugar solo para cautelar los intereses de los cotizantes, y evitar estafas, negligencia en la administración, o riesgo excesivo.

Con parte del camino andado, se propuso por primera vez a la Junta de Gobierno, que entonces gobernaba el país, el proyecto de ley de la reforma.

La magnitud de sus proyecciones, que hablaban de un incremento en el ahorro de unos US\$ 350 millones por año, podían atentar contra el control de la inflación, tarea que hacia 1974 resultaba fundamental.

Así, se presentaron varios proyectos de ley, a todos los cuales se hizo objeciones que requerían de nuevos estudios, siendo la más fuerte de todas aquella que decía que el sistema no era solidario, frente a lo que el Ministerio del Trabajo propuso una reforma basada en la capitalización colectiva por sectores de trabajadores, ahorro que sería administrado por las Cajas de Compensación, instituciones que, a la sazón, administraban prestaciones en beneficio de la familia.

³ Ver Centro de Estudios Públicos, Chile. Documento "El ladrillo". Pág. 10.

Por último, una vez desechada la propuesta de la capitalización colectiva, la reforma se enfrentó al último gran obstáculo: su puesta en marcha.

Finalmente, se optó por hacer obligatorio el sistema para las personas que comenzaran su actividad laboral, por primera vez, desde una fecha a fijarse en adelante, y voluntario para todos aquellos que pertenecían al antiguo sistema, los cuales podrían optar por permanecer en este sistema, ahora refundido en un solo organismo, o cambiarse a una entidad administradora.

El 1 de mayo de 1981 comenzó a regir el nuevo sistema de pensiones, basado en la capitalización individual, con aporte definido, y entregado a la administración privada con fines de lucro, que nos ocupará en el siguiente capítulo.

Estudios indicaron inicialmente en forma favorable que en el caso de Chile, al tener un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, las cotizaciones en etapas iniciales de la vida son especialmente importantes para el financiamiento de las pensiones futuras. Esto se debe a que dichas cotizaciones se capitalizan por un largo período, generando intereses que multiplican su valor en el tiempo (Berstein, S. 2011).

El Sistema de Pensiones Basado en la Capitalización Individual

La Capitalización Individual

En contraposición a lo que ocurría con el sistema financiero de reparto, en que el monto de la pensión se calculaba sobre la base de la historia previsional del trabajador que se jubilaba, tomando en consideración el régimen al cual pertenecía, sin derecho a escoger, en el sistema de capitalización individual los beneficios están directamente relacionados con el aporte, es decir, con el mayor o menor esfuerzo que realice el cotizante durante su vida activa y con los resultados de la inversión que de ellos se haga.

El sistema básicamente consiste en que los aportes periódicos que realiza mensualmente un trabajador son ingresados en una cuenta individual, de su propiedad, que va generando los recursos que financiarán las pensiones.

Este fondo va creciendo a través del tiempo, por una parte a raíz de la acumulación de cotizaciones obligatorias que establece la ley y, por otra, producto de la rentabilidad que las entidades administradoras van generando sobre dichos fondos, como consecuencia de su inversión en el mercado de capitales.

Es obvio que, a mayor aporte, mejores serán las pensiones que obtenga un afiliado, por lo que la ley contempla, además, la opción que el trabajador haga aportes voluntarios, con el fin de mejorar el monto de la pensión, o de pensionarse de forma anticipada a la edad legal, fijada a los 60 años para mujeres y 65 para hombre. Esta situación podría darse en el caso que el afiliado cumpla con los requisitos para pensionarse anticipadamente, que no son otros que haber acumulado recursos suficientes para cumplir con los mínimos legales. Por esta razón, en el sistema de capitalización individual, la pensión de vejez anticipada es conocida también como "pensión por suficiencia de fondos".

CAPITULO III

CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

Ahorro individual

Como ya se ha mencionado, el principio fundamental del nuevo sistema de pensiones establecido en Chile por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, es la capitalización individual del trabajador afiliado y que el trabajador asuma los riesgos o beneficios de la inversión que de ellos se haga.

Solidaridad

La capitalización individual supone, según cálculos actuariales, que el ahorro sostenido durante los 40 ó 45 años que debe durar la vida activa del trabajador - atendidas las características demográficas de un país como Chile, así como el retorno histórico de las inversiones -, es suficiente para financiar pensiones acorde con las rentas de actividad. Sin embargo, existe la posibilidad que un trabajador muera o se invalide antes de cumplir la edad legal de pensión, o que por alguna circunstancia el ahorro no sea suficiente para financiar una pensión, por lo que el sistema se complementa con un seguro que pagan todos los afiliados y que financia las pensiones de estos trabajadores o las de su grupo familiar, y en el caso de un ahorro insuficiente se contemplan pensiones mínimas de cargo del Estado.

Universalidad

Se consagra un solo régimen de pensiones, con iguales condiciones para todos los afiliados. A diferencia de la situación previa a la reforma, ya descrita, esto trae como consecuencia que cualquier cambio a la situación personal laboral del trabajador, como el monto estimado de su pensión, o la edad en que se acogerá al beneficio dependen de su esfuerzo personal y del retorno de la inversión de sus cotizaciones, y se financia con recursos propios, y no del resto de los trabajadores.

Libertad

En primer lugar existe libertad de elección de la entidad administradora. Si bien para los trabajadores dependientes existe la obligación de afiliarse al sistema por el solo hecho de iniciar una relación laboral, el trabajador es libre de elegir la administradora de su preferencia, permitiéndose, además, la libertad para cambiarse de una a otra sin mayores problemas, salvo limitaciones del número de cambios que un afiliado puede realizar, en virtud de los costos que esta operación acarrea.

Por otra parte, existe libertad en cuanto al monto de la cotización, ya que se establece una cotización mínima del 10% de la remuneración imponible del trabajador, pero se autoriza a realizar cotizaciones voluntarias por porcentajes mayores, con interesantes beneficios tributarios.

Los trabajadores nuevos están obligados a una afiliarse a la AFP que gane licitación realizada para dichos efectos.

A partir del 1 de agosto de 2016 se estableció que los nuevos afiliados deberán cotizar en la AFP que se adjudique la licitación correspondiente, por lo cual los trabajadores dependientes, independientes y afiliados voluntarios, que se afilien al Sistema de capitalización individual por primera vez, deberán incorporarse por 24 meses a la AFP que sea adjudicada a través de un procedimiento de licitación pública, en base a la oferta de comisiones más bajas de administración de los fondos (Superintendencia de Pensiones).

Administración Privada, Fin de Lucro y Competencia

El sistema, buscando una administración eficaz y eficiente, ha entregado la responsabilidad a entes privados, los cuales compiten entre sí para obtener más afiliados o a aquellos de mejores rentas, lo que les genera mejores comisiones e ingresos. Estas entidades compiten con factores como la rentabilidad, la atención, el servicio, el costo de la administración, etc., y en la medida que sean eficientes y eficaces, serán recompensados con utilidades y la fidelidad de sus afiliados.

A cambio, son responsables de la mala administración, debiendo responder con sus recursos propios y sus representantes, incluso con penas privativas de libertad en caso de cometerse ilícitos que involucren los fondos administrados. Si el valor cuota baja el trabajador asume la pérdida.

Para comprender lo anterior se debe considerar que mes a mes los aportes de los afiliados son convertidos en cuotas por fondo, lo cual permite cuantificar los ahorros en base a un valor de mercado de dicha cuota, siendo un sistema de actualización de valor. Los fondos invertidos en los diferentes instrumentos del mercado de valores y ahorro pueden rentar positivamente o tener pérdidas (rentabilidad negativa). En ambas situaciones se corrige el valor cuota, ya sea a la baja o en alza.

De aquello podemos concluir la presencia de un sistema especulativo de alto riesgo, disminuyendo este en la medida que se opta, ya sea voluntariamente o en forma obligada (factor edad) por fondos de menor inversión en renta variable y mayor proporción de rentas fijas.

Las Entidades Privadas Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.)

Naturaleza Jurídica

El Decreto Ley N° 3.500 de noviembre de 1980, establece un régimen obligatorio de pensiones basado en la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada competitiva y libertad de elección para el afiliado.

El sistema de capitalización individual obliga a los trabajadores dependientes a ahorrar en una cuenta personal abierta en una Administradora de Fondos de Pensiones de su elección, con el objeto de financiar sus pensiones de vejez e invalidez, como las de sobrevivencia de sus beneficiarios. Por su parte, los trabajadores independientes pueden incorporarse voluntariamente al sistema, como fue en un comienzo, debiendo hacerlo en forma obligatoria pero gradual con la reforma de la Ley 20.255.

Según se señala en el artículo 23 del D. L. 3.500, las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, son sociedades anónimas que tienen por objeto exclusivo la administración de los fondos de pensiones, actividad que se resume en la recaudación de las cotizaciones y demás depósitos que permite la ley, su abono en las cuentas de capitalización individual y de ahorro voluntario de cada uno de sus trabajadores afiliados, la inversión de dichos recursos conforme a lo dispuesto en el mismo cuerpo legal, y el pago de pensiones bajo el sistema de retiro programado o de rentas temporales por la mismas AFP, sin perjuicio del pago de rentas vitalicias por Compañías de Seguros a los cuales traspasan los saldos de la cuenta en la AFP.

No pueden, por lo tanto, otorgar a sus afiliados, otras pensiones o beneficios no señalados expresamente en la ley, en forma directa o indirecta, ni aún a título gratuito.

Añade la ley, que estas sociedades anónimas serán especiales, es decir, pueden constituirse como sociedades anónimas abiertas o cerradas, pero se rigen por las normas legales y reglamentarias aplicables a las abiertas.

El efecto principal de esta característica de las Administradoras es que no solo podrán quedar afectas a la fiscalización de la Superintendencia de AFP, actualmente Superintendencia de Pensiones -organismo público creado especialmente, y al que se hace referencia, en profundidad, más adelante -, sino que también al control de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Una consecuencia de lo anterior, es que su constitución está marcada por un exhaustivo análisis de factibilidad llevado a cabo por la Superintendencia, el cual termina con la autorización o denegación de la autorización de existencia.

Así, el proceso de constitución de una AFP se inicia con la presentación al Superintendente - por parte de los organizadores de la empresa - de un Prospecto Descriptivo de los aspectos esenciales. Este prospecto no es otra cosa que un plan de negocios, que una vez evaluado, indicará a la autoridad si la AFP que se intenta crear es viable o no.

Aceptado el prospecto, el Superintendente emite una Resolución o Certificado Provisional de Existencia, que autoriza a los organizadores a efectuar los trámites tendientes a la obtención de la autorización definitiva, trámites que no pueden demorar más de diez meses a contar de la fecha de emisión de esta resolución.

A continuación, se deberán realizar los trámites de constitución de la sociedad, es decir, se debe otorgar la Escritura Pública de Constitución ante un Notario Público, la que debe contener los estatutos de la sociedad en formación, y ser publicada por una vez en el Diario Oficial e inscrita en el Registro de Comercio correspondiente al domicilio de la administradora.

Con todos estos antecedentes, a los que se acompaña el certificado provisional, el Superintendente emitirá una segunda resolución, esta vez autorizando en forma definitiva la existencia de la administradora; exigiéndose también un fondo.

Afiliación al Sistema Privado de Pensiones

La afiliación es la relación jurídica que une a un trabajador con el sistema privado de pensiones.

Esta relación origina para ambas partes derechos y obligaciones correlativas. Así, se puede establecer que la principal obligación del trabajador, es enterar mensualmente sus cotizaciones obligatorias en su cuenta individual, teniendo como contrapartida, el derecho de recibir su pensión de vejez o invalidez, o generar pensiones de sobrevivencia, una vez que concurren los requisitos para acceder a ellas.

Por su parte, es derecho de las Administradoras, el recibir una comisión o precio por el servicio que prestan, a cambio de su obligación de administrar correctamente los fondos, y de pagar las pensiones y entregar los demás beneficios que contempla el sistema. Dentro de las características de esta relación jurídica, podemos señalar las siguientes:

- Es única, porque el trabajador solo podrá pertenecer a un sistema de pensiones, no admitiéndose que pertenezca al antiguo régimen y al nuevo a la vez.

Aún más, la ley señala categóricamente que un trabajador no puede estar afiliado a más de una administradora, aunque preste servicios para más de un empleador.

- Es permanente, lo que significa que la relación entre el afiliado y el sistema dura por toda la vida de aquél. No obstante, la relación entre el afiliado y su administradora no es permanente ya que existe plena libertad para cambiar de administradora.

- Es obligatoria, por cuanto todos los trabajadores que inician por primera vez sus labores, a partir del 1 de enero de 1983, deben afiliarse al sistema y, por lo tanto, a una Administradora.

No obstante, a los trabajadores que pertenecían al antiguo sistema de reparto, se les dio la posibilidad de elegir libremente entre permanecer en ese sistema o cambiarse al nuevo, lo que pueden hacer en cualquier tiempo.

- Voluntaria, porque si bien se ha dicho que es obligatorio pertenecer al sistema, existen excepciones, como los trabajadores independientes, que elegían libremente si se afiliaban, pero una vez afiliados, no pueden desafectarse del sistema. A partir de la Ley 20.255, se establece una afiliación y cotización obligatoria pero gradual, siendo obligatoria para todos a partir del 2015.

También se dice que es voluntaria en cuanto el trabajador elige a cual Administradora se afiliará. Excepto los recién afiliados, que están obligados a ingresar a la AFP ganadora de licitación.

En el último tiempo ha estado en el tapete el cuestionamiento a la eficacia del sistema de pensiones vigente a través de AFP y aseguradoras de rentas vitalicias, principalmente por los bajos montos de pensiones obtenidos del sistema y el rol subsidiario que el Estado debiese o no tener.

Por ello se han formado diversas comisiones de estudios, por ejemplo la denominada "Comisión Bravo" creada a nivel gubernamental u otras como las del movimiento "No más AFP". Todas ellas, independiente de la diferencia que existe en sus propuestas, coinciden en la necesidad de un cambio urgente al sistema imperante, a fin de mejorar las futuras pensiones de los cotizantes.

Empero aquello, no existe propuesta formal de cambio radical del sistema a la fecha del presente informe, sólo a nivel de propuesta y aún en discusión, un aumento del 5% de

las cotizaciones con cargo al empleador, centrándose las discusiones desde el impacto en el empleo hasta en quién debería administrar este nuevo aporte, si las actuales AFP o un estamento gubernamental.

Comisiones (Precio del Sistema)

Por la prestación de sus servicios, las AFP tienen derecho a cobrar una comisión a sus afiliados, la que puede ser porcentual, fija, o una combinación de ambas. Los conceptos por los cuales se autoriza el cobro de comisión, son los siguientes:

- Depósito de Cotizaciones Periódicas
- Traspaso de fondos desde otra administradora
- Retiro Programado
- Renta temporal

De lo anterior se deduce que las AFP pueden cobrar comisiones sobre los flujos de ingresos o egresos, pero no sobre el capital acumulado o fondo de pensiones, lo que, de alguna manera obliga a las AFP a entregar servicios gratuitos a las personas que no cotizan, por ejemplo, a un trabajador cesante, que no esté actualmente cotizando, se le sigue invirtiendo su fondo, se le envían las cartolas con la información de su cuenta, etc., sin que la administradora reciba remuneración alguna por sus servicios.

CAPITULO IV

EL ROL DEL ESTADO EN EL NUEVO REGIMEN PREVISIONAL

Papel del Estado en la orgánica fundacional y funcional del sistema.

Antecedentes generales.

La Reforma a un sistema de pensiones es un tema de gran trascendencia, que implica tomar decisiones sobre situaciones que impactan a toda la sociedad, por lo que tomar la decisión de mantener uno u otro tipo de sistema requiere considerar una serie de aspectos de distinta índole y de gran complejidad.

El debate sobre la reforma al sistema de pensiones se inició con fuerza comenzado el régimen militar en 1973. Sin embargo, la oposición de algunos sectores de las Fuerzas Armadas frenó dicha reforma hasta 1980, estos conservaron CAPREDENA y DIPRECA.

Sin embargo, con el propósito de racionalizar su funcionamiento y sentar las bases para una reforma de fondo al sistema, desde mediados de los años setenta se introdujeron diversas correcciones al sistema vigente, entre ellas cabe mencionar la unificación del sistema de asignaciones familiares y subsidios de cesantía en 1974, la igualación de las pensiones mínimas, terminando con las diferencias entre empleados y obreros (1974), creación de las pensiones asistenciales no contributivas (1975) y en 1979 se uniformaron los requisitos para jubilaciones por antigüedad y vejez entre las distintas cajas de previsión con el D. L. 2448.

De esta forma, en 1980, con la publicación del decreto ley N° 3.500, se reformó el sistema de pensiones introduciendo un nuevo sistema basado en la capitalización individual, que entró en operación en mayo de 1981.

Actualmente coexisten dos sistemas de pensiones, en lo que se considera una etapa o época de transición, hasta que se extinga completamente el sistema de reparto y se terminen de pagar los beneficios a los afiliados que permanecen en él.

Actualmente, el sistema antiguo de pensiones es administrado por el Instituto de Previsión Social -que reemplazó al Instituto de Normalización Previsional-, a partir de la agrupación de las ex cajas de previsión.

En cuanto al marco regulatorio vigente, en términos generales cabe destacar, que corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación a la seguridad social, escenario en el que se han dictado numerosas normas, principalmente en lo vinculado a la inversión de los recursos acumulados en los fondos de pensiones.

Esta situación "ha conformado un complejo y extenso marco regulatorio (...). A modo ejemplar la normativa abarca aspectos tan variados como las características de operación, los procedimientos de afiliación, el perfil de los beneficios a ofrecer, las condiciones para acceder a ellos, las obligaciones de información a los afiliados, la evaluación y diversificación de las inversiones, la separación patrimonial entre el Fondo y la Administradora, las limitaciones en materia de inversiones y transacciones en mercados financieros".⁴

Las principales normas del sistema de las administradoras de fondos de pensiones son:

- el decreto ley N° 3.500, de 1980, que establece un nuevo sistema de pensiones.
- el decreto supremo N° 57, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1991, Reglamento del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, que establece un nuevo sistema de pensiones.
- el decreto con fuerza de ley N° 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, estatuto orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- el decreto supremo N° 8, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 2003, Reglamento de Inversión de los Fondos de Pensiones en el Extranjero.
- la ley 19.934, de rentas vitalicias.
- la ley 20.255, que perfecciona el sistema de capitalización

⁴ Ver Humeres, Héctor. El Nuevo Sistema de Pensiones Chileno. Revista Jurídica del Trabajo. Año LXV. Número 593, 1994

Rol del Estado

En relación con el rol del Estado dentro del sistema de capitalización individual, se debe tener presente, que dada la obligación de cotizar que impone a los trabajadores este sistema, debe existir por parte del Estado el compromiso de velar por la seguridad de los recursos acumulados en los Fondos de Pensiones.

El papel del Estado en el sistema se encuentra establecido en el Capítulo III de la Constitución Política del Estado de 1980, el cual en su artículo 19 N° 18, señala que la Carta Fundamental asegura a todas las personas "El derecho a la seguridad social": "La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social".

De esta forma el Estado es el garante de los beneficios de los afiliados y fiscalizador del Sistema Previsional.

3. Beneficios garantizados

e. Garantía de pensión mínima o pensiones básicas solidarias, según ley N° 20.255

Con el propósito de satisfacer el objetivo de equidad en los beneficios otorgados por el Sistema, todos los afiliados que cumplen con ciertos requisitos básicos tienen derecho a una pensión mínima o solidaria, garantizada por el Estado, aun cuando no cuenten con afiliación o con un saldo suficientemente en su cuenta de capitalización individual⁵.

⁵ Requisitos para acceder a la pensión mínima; que fueron derogados por la ley 20.255. Ahora siguen las pensiones básicas solidarias

Vejez

- 20 años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales. Los subsidios de cesantía se considerarán hasta un tope de 3 años.

Invalidez y Supervivencia

- 10 años de cotizaciones en cualquier sistema,
- ó 2 años en los últimos cinco años anteriores al siniestro,
- o encontrarse prestando servicios en caso de accidente,
- o tener calidad de pensionado al fallecer (sobreviviente)

Aporte Previsional Solidario Vejez (APSV)

Se describe como un beneficio económico mensual que tiene por objeto apoyar a las personas de menores ingresos, que reciben pensiones de vejez de bajo monto. Este beneficio permite mejorar o complementar las pensiones. El Aporte Previsional Solidario de Vejez forma parte del Pilar Solidario, creado a partir de la Reforma Previsional durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet. Es un subsidio de cargo fiscal. (Instituto de Previsión social – IPS).

Las personas deben cumplir los siguientes requisitos:

- Recibir una pensión base iguales o inferiores a \$ 304.062 (2016. Se reajusta en julio de cada año).
- Ser mayor de 65 años.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población chilena, lo que se determina a través de un puntaje de focalización previsional, al 1° de julio de 2011.
- Residencia de 20 años continuos o discontinuos, contados desde los 20 años de edad del solicitante; y además haber residido en Chile al menos 4 años de los últimos 5. Este requisito se entenderá cumplido para aquellos afiliados que registren 20 años o más de cotizaciones en cualquier régimen previsional.

Cobertura gradual de los beneficios

Período	Cobertura	Acreditación
1° de julio 2008 a 30 de junio 2009	40%	11.734 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1° de julio 2009 a 31 de agosto 2009	45%	12.185 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1° de septiembre 2009 a 30 de junio 2010	50%	12.666 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1° de julio 2010 a 30 de junio 2011	55%	1.100 puntos o menos en Índice de Focalización previsional
A partir del 1° de julio de 2011	60%	1.206 puntos o menos en Índice de Focalización Previsional

Fuente: Superintendencia de pensiones

En el caso de los exiliados y diplomáticos, el tiempo pasado en el extranjero se les computará como residido en Chile.

Aporte Previsional Solidario Invalidez (APSI)

Las personas deben cumplir los siguientes requisitos:

- Recibir una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez.
- Tener a lo menos 18 años y ser menor de 65 años de edad.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población chilena, lo que se determina a través de un puntaje de focalización previsional, a partir del 1° de julio de 2011.
- Residencia de 5 años en Chile, dentro de los 6 años anteriores a la Solicitud.
- Ser declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el DL 3.500.-

Pensión Básica solidaria de vejez (PBSV)

Es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255 (Instituto de Previsión social – IPS).

Las personas deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser mayor de 65 años
- Integrar un grupo familiar Perteneciente al 60% más pobre de la población Chilena, lo que se determina a través de un puntaje de focalización Previsional
- Tener residencia en el territorio chileno por un periodo de 20 años continuos o discontinuos, contados desde los 20 años de edad del solicitante, y además, haber residido en Chile 4 años de los últimos 5 anteriores a la solicitud. En el caso de los

exiliados y diplomáticos, el tiempo pasado en el extranjero se les computará como residido en Chile.

El monto a la fecha (2016) es de \$102.897. Este monto se reajustará automáticamente el 1° de julio de cada año en el 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los últimos 12 meses, contados desde el último reajuste. Cuando la variación del IPC supere el 10%, el reajuste será inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.

Este beneficio está sujeto a un proceso de revisión periódico por parte del Instituto de Previsión Social (IPS), destinado a verificar que el beneficiario mantiene todos los requisitos exigidos por la ley.

Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI):

Las personas deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser declarado inválido por las comisiones médicas de invalidez establecidas por el D.L. 3.500.
- No tener derecho a pensión en algún régimen previsional
- Tener entre 18 y menos de 65 años
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población chilena, lo que se determina a través de un puntaje de focalización previsional.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al siguiente esquema de cobertura gradual.

f. Garantía Rentabilidad de las Administradoras

Cada mes las AFP son responsables de que rentabilidad real de los últimos doce meses del Fondo de Pensiones que administran alcance un nivel mínimo, el cual está relacionado con la rentabilidad promedio de todos los Fondos de Pensiones en el mismo período, si bajan todos no hay compensaciones. Si una administradora no alcanza la rentabilidad

mínima una vez agotadas todas las instancias establecidas por la ley, el Estado realiza la compensación faltante y procede a liquidar la Administradora⁶

Acá nos encontramos con un vacío en la legislación por cuanto su aplicabilidad en base al parámetro establecido es ambigua en tiempo y oportunidad, a la vez las AFP que obtienen las más bajas rentabilidades son incluidas en el cálculo del promedio incidiendo en este. Se ha tenido períodos prolongados de bajas rentabilidades y lo indicado no es aplicable.

c. Garantía en caso de quiebra de la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones

En el caso de cesación de pagos o quiebra de una Administradora, el Estado garantiza los siguientes conceptos: aportes adicionales en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado no pensionado, contribuciones⁷, pensiones de invalidez originadas por un primer dictamen y cuota mortuoria⁸. Además, en caso de cesación de pagos o quiebra de una compañía de seguros, el Estado garantiza las rentas vitalicias previsionales que ésta estaba comprometida a pagar, hasta un 100% de la pensión mínima y el 75% del exceso sobre ésta, con un máximo de 45 unidades de fomento mensual por pensionado o beneficiario.

La ley señala las causas por las cuales debe disolverse una Administradora, entre las que se encuentran la incapacidad de enterar los recursos para asegurar la rentabilidad mínima exigida para el Fondo de Pensiones. En este caso, el Estado complementará la diferencia y concurrirá como acreedor, en la liquidación de la Sociedad.

La liquidación del Fondo de Pensiones y de la Sociedad es practicada por la Superintendencia de AFP o de Pensiones de la ley N° 20.255 y los afiliados deben incorporarse a otra Administradora, a la cual se traspasarán sus fondos.

⁶ Op. Cit. (SAFP)

⁷ Se entiende por contribución, el monto representativo de las contribuciones que el afiliado habría acumulado en su cuenta de capitalización individual, si hubiese cotizado en dicha cuenta el 10% de las pensiones de invalidez pagadas conforme al primer dictamen. Esta contribución debe ser enterada por la administradora cuando se emita un dictamen que rechace la invalidez o cuando el afiliado sea citado y no se presente a la recalificación de invalidez dentro de los plazos establecidos.

⁸ Es un beneficio pecuniario que consiste en el retiro de una suma equivalente a 15 unidades de fomento, de la respectiva cuenta individual del afiliado fallecido, para los gastos de funerales.

Además el Estado garantiza el pago de los Aportes Adicionales, Contribuciones, Pensiones de Invalidez de acuerdo a un primer dictamen y cuota mortuoria, siempre que la Compañía de Seguros encargada de su financiamiento no lo hubiere hecho.

d. Garantía Estatal por Quiebra de Compañía de Seguros

Para todos los afiliados pensionados bajo las modalidades de Renta Vitalicia, existe una Garantía Estatal en caso de quiebra de la Compañía de Seguros, con un tope de 45 UF. Su monto se determina de acuerdo a la siguiente expresión.

$$(GE) \text{ Garantía Estatal} = (PM) \text{ Pensión Mínima} + 0.75x ((RV) \text{ Renta Vitalicia} - PM)$$

En síntesis, los beneficios garantizados por el Estado son la pensión mínima o solidaria, los aportes previsionales solidarios, la rentabilidad mínima y algunos conceptos relacionados con las pensiones en caso de quiebra de una Administradora de Fondos de Pensiones o de una Compañía de Seguros.

2. Fiscalización del Sistema

Al ser un sistema basado en una amplia libertad de operación requiere necesariamente un contrapeso adecuado de control. Con el objeto de asegurar que los trabajadores y sus grupos familiares puedan mantener sus necesidades resueltas, ante situaciones de vejez, invalidez o muerte, los trabajadores dependientes están obligados a cotizar en el sistema de AFP. Por lo tanto, en contrapartida a esta obligación, el Estado se compromete a velar por la seguridad de los recursos acumulados en los Fondos de Pensiones.

Por otro lado, las garantías estatales mencionadas, comprometen la futura utilización de recursos fiscales, por lo tanto, se hace necesario controlar el funcionamiento de los Fondos de Pensiones, para que dichas garantías se entreguen sólo cuando los afiliados carezcan de medios para alcanzar la pensión mínima, o por razones de fuerza mayor, y no por ineficiencia del Sistema o de la AFP respectiva.

Finalmente, dado que los fondos de pensiones constituyen una fuente de financiamiento de la inversión en los diversos sectores económicos del país es importante mantener una adecuada fiscalización de estos recursos.

La función fiscalizadora se encuentra radicada en unas entidades especializadas, como la Superintendencia de Pensiones, que reemplazó a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones:

a. Ex Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) o Superintendencia de Pensiones (SP), de ley N° 20.255

Al interior del Sistema, el Estado está representado por la Superintendencia de Pensiones, ex de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), autoridad técnica de supervigilancia y control de las Administradoras y de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)⁹

Sus funciones comprenden las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa, y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social.

La ex SAFP o SP, es una entidad autónoma, cuya máxima autoridad es el Superintendente, designado por el Presidente de la República. Fue creada por el decreto ley N° 3.500, de 1980, e inició sus funciones a contar del 1° de mayo de 1981. Se rige por un estatuto orgánico contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Dentro de sus atribuciones se pueden mencionar las siguientes¹⁰:

⁹ La Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, AFC Chile, es una empresa de propiedad de las seis AFP que operan en el país: Provida, Habitat, Santa María, Cuprum, Bansander y Planvital. Reunidas en un consorcio, las Administradoras de Fondos de Pensiones se adjudicaron –en enero de 2002- la administración del seguro de cesantía por un lapso de 10 años, en una licitación pública realizada por el Gobierno.

Su objetivo es administrar dos Fondos, denominados "Fondo de Cesantía" y "Fondo de Cesantía Solidario", además de otorgar las prestaciones y beneficios que establece la ley N° 19.728 sobre Seguro de Cesantía.

¹⁰ Op.Cit (Humeres)

- Autorizar la constitución de las AFP.
- Fiscalizar el funcionamiento de las AFP y el otorgamiento de los beneficios a su cargo.
- Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del Sistema, con carácter obligatorio para las administradoras y dictar normas generales para su aplicación.
- Fiscalizar los Fondos de Reserva de Rentabilidad y Encaje.
- Regular los contratos de seguros vigentes en el sistema.
- Efectuar la liquidación de las Administradoras y disponer la revocación de su existencia.
- Velar por el cumplimiento de la garantía estatal.
- Efectuar los estudios técnicos necesarios para el desarrollo del sistema.
- Fiscalizar los mercados primarios y secundarios en que participan los Fondos de Pensiones.

b. Superintendencia de Seguridad Social¹¹

Por otra parte la Superintendencia de Seguridad Social tiene la función de fiscalizar la aplicación de la ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y de las instituciones de previsión, distintas a las Administradoras de Fondo de Pensiones y Administradoras de Fondos de Cesantía y en cuanto a las pensiones del INP o IPS y su control pasaron a la Superintendencia de Pensiones por ley N° 20.255. En el caso de las AFP, sólo las fiscaliza en materias específicas de prestaciones familiares de los pensionados de este régimen.

Al igual que la Ex SAFF o SP, se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social.

Desde el punto de vista de las acciones que ejerce esta Superintendencia, es preciso distinguir entre entidades sujetas a una fiscalización integral y aquellas sometidas a su fiscalización en materias específicas.

Entidades sometidas a fiscalización integral.

¹¹ <http://www.suceso.cl/>

En este caso la institución es fiscalizada en su totalidad. Las entidades fiscalizadas integralmente son:

- Instituto de Normalización Previsional (INP). Instituto de Previsión Social (IPS), en cuanto otorgan prestaciones de no pensiones.

- Mutuales de empleadores de la ley N° 16.744¹²

- Instituto de Seguridad Laboral

- Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF)¹³

- Servicios de bienestar del sector público

- Comités Paritarios de Higiene y Seguridad del Sector Público

- Comisión Médica de Reclamos de la ley N° 16.744 (COMERE)¹⁴

- Comisión Revalorización de Pensiones¹⁵

Los grandes contenidos de la Reforma Previsional

A partir de la entrada en vigencia de la ley de la "reforma previsional" N° 20.255 del 2008, el sistema de pensiones chileno sufrirá grandes transformaciones, entre las principales: la creación de un sistema de pensiones solidarias/ nueva institucionalidad, aumento en la cobertura para jóvenes y trabajadores independientes, participación ciudadana, equidad de género, mayor competencia y menores costos del sistema, y fomento al ahorro previsional voluntario, entre otras. Como ya se apreció en el propio texto del Mensaje, el contenido

¹² Son corporaciones de derecho privado sin fines de lucro que administran el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Su labor fundamental es la prevención de riesgos profesionales. Actualmente son 3 Mutualidades: Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), Instituto de Seguridad del Trabajo (IST), Mutua de Seguridad (C.CH.C).

¹³ Son corporaciones de derecho privado sin fines de lucro que participan en la administración de los regímenes legales de prestaciones familiares, subsidio de cesantía y subsidio por incapacidad laboral. Actualmente son 5 Cajas.

¹⁴ Conoce de las reclamaciones en contra de las decisiones de los Servicios de Salud o de las Mutualidades, en su caso, recaídas en cuestiones de hecho que se refieran a materias de orden médico de la ley N° 16.744.

¹⁵ Administra el Fondo de Revalorización de Pensiones de la Ley N° 15.386.

temático de la reforma es bastante amplio, sin embargo es posible observar aspectos más relevantes o caracterizantes en su estructura normativa.

Antecedentes Generales

La Reforma del Sistema de Pensiones, fue uno de los Programas más importante de la Presidenta Michelle Bachelet. Para lograr este cambio, se dispuso la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, cuya labor fundamental fue elaborar propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones, establecido en el DL N° 3.500. Dicho Consejo escuchó a un amplio espectro de actores relacionados con el sistema, a expertos nacionales e internacionales, y a la ciudadanía.

En diciembre del año 2006, ingresó el proyecto de ley al Congreso Nacional, y en su tercer trámite constitucional fueron aprobadas en forma unánime en la Cámara de Diputados, por 107 votos a favor, las modificaciones del Senado al proyecto que reforma el sistema previsional chileno. Los principales aspectos temáticos del proyecto de ley son:

Sistema de Pensiones Solidarias

Este sistema contempla una Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez e invalidez a las personas que no hayan podido acumular saldo en su cuenta de capitalización individual, y un Complemento o Aporte' Previsional Solidario (APS) para los que sí lograron acumular saldo, pero éste se encuentra bajo la pensión máxima con aporte solidario (PMAS). Este aporte va disminuyendo proporcionalmente con el monto de la pensión autofinanciada, hasta extinguirse cuando esta última alcanza la PMAS¹⁶.

A la PBS y APS de vejez, accederán hombres y mujeres, a los 65 años, que pertenezcan a los tres quintiles más pobres (60%), sin derecho a pensiones contributivas o de montos inferiores a la pensión máxima con aporte solidario de algún sistema, y reúnan un período mínimo de 20 años de permanencia en el país, continuos o discontinuos y, en todo caso, por

¹⁶ Ley 20.255. "Artículo 9°.- Serán beneficiarias del aporte previsional solidario de vejez, las personas que sólo tengan derecho a una o más pensiones regidas por el decreto ley N° 3.500, de 1980, siempre que cumplan los requisitos establecidos en las letras a), b) y c) del artículo 3° de la presente ley y que el monto de su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario..."

un lapso no inferior a cuatro años de residencia¹⁷ en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

El SPS entregará beneficios de vejez e invalidez integrados a los beneficios del pilar contributivo y reemplazará gradualmente a los actuales programas de pensión asistencial (PASIS) y pensión mínima garantizada.

Los beneficiarios de pensión básica solidaria que sean carentes de recursos¹⁸ como quienes son beneficiarios de las actuales PASIS, estarán exentos del pago de la cotización del 7% de salud¹⁹.

Ley 20.531. "Artículo 1º.- A contar del día 1º del tercer mes siguiente a la fecha de publicación de esta ley, todas las pensiones que se encuentren percibiendo o que en el futuro perciban los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias de la ley N° 20.255, estarán exentas de la cotización legal del artículo 85 del decreto ley N° 3.500, de 1980.

Los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias que se encuentren exentos de la cotización legal de salud señalada en el inciso anterior y que no sean indigentes o carentes de recursos de conformidad al artículo 160 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979, y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469, podrán optar por atenderse de acuerdo con la modalidad de libre elección prevista en el artículo 142 del citado decreto con fuerza de ley..."

¹⁷ Durante la tramitación del proyecto en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, se introdujo una indicación por parte del ejecutivo que reconoce los años de exilio para el cumplimiento del requisito de residencia en el sistema de pensiones.

¹⁸ Según el proyecto se entenderá que carecen de recursos los beneficiarios de pensión básica que cumplan con el procedimiento que se establezca mediante reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con la firma de los Ministros de Hacienda y de Planificación, y que hayan obtenido en el respectivo instrumento que evaluó su situación socioeconómica, un puntaje igual o inferior al que se establezca en dicho reglamento.

¹⁹ Todas las pensiones que se encuentren percibiendo o que en el futuro perciban los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias de la ley N° 20.255, estarán exentas de la cotización legal del artículo 85 del decreto ley N° 3.500, de 1980.

El Instituto de Previsión Social será el organismo encargado de administrar el sistema solidario. Le corresponderá conceder los beneficios que éste contempla, extinguirlos, suspenderlos o modificarlos, cuando corresponda. Sin embargo, los afiliados al sistema de pensiones del decreto ley N° 3.500, de 1980, podrán presentar sus solicitudes para acceder al sistema de pensiones solidarias ante la administradora de fondos de pensiones que pertenezcan, la que deberá remitirlas al Instituto de Previsión Social para que resuelva sobre la concesión y pago de los beneficios que otorga dicho régimen.

La Pensión Básica Solidaria, comenzó a regir el 1 de julio de 2008, con un valor de \$ 60.000. El 1 de julio de 2009, la PBS alcanzó su valor de régimen de \$ 75.000. Por su parte, la Pensión Máxima, que contará con un aporte adicional solidario (PMAS), inicialmente fue de \$ 70.000 y a partir de 1 de enero de **2017** es de \$309.231 para las pensiones inferiores a \$309.231. El nuevo monto que se entregará por la **Pensión Básica Solidaria** de Vejez y de Invalidez, que pasa de **\$93.543 a \$102.897**.

1. Nueva institucionalidad

Se refuerzan las capacidades del Ministerio del Trabajo y de la Subsecretaría de Previsión Social para la supervisión, planificación y conducción del sistema, así como de promoción, difusión y educación. Para ello se crea un Consejo Consultivo Previsional cuya función será asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias²⁰. Se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), que se vincula al ejecutivo a través de la Subsecretaría de Previsión Social, encargado de la administración del SPS, y de los regímenes previsionales que administraba el Instituto de Normalización Previsional.

²⁰ El Consejo estará conformado: un Consejero designado por el Presidente de la República, que lo presidirá, y Cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, los cuales durarán seis años en sus funciones.

El IPS prestará servicios básicos previsionales a la población por medio de una red de Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI). En estos Centros de cobertura nacional se proveerá de información a la población sobre el sistema de pensiones del ámbito contributivo y no contributivo. Entre sus funciones, estará la de recibir las solicitudes de pensión (de vejez, invalidez y sobrevivencia) que presenten los afiliados y beneficiarios, y remitirlas a la Administradora de Fondos de Pensiones que corresponda, para su tramitación.

Se crea la Superintendencia de Pensiones (SUPEN o SP), responsable de fiscalizar todo el sistema de pensiones, incluyendo los régimen solidarios, contributivos y voluntarios e IPS. También se crea un Consejo Técnico de Inversiones, que recomendará a la SUPEN la normativa específica respecto de los fondos administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

2. Participación y Educación Previsional

Se crea una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, en ella estarán representados los trabajadores, los pensionados, el gobierno, el sector académico y los administradores del sistema.

Esta nueva institucionalidad tendrá como función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de educación y difusión de dicho sistema.

Además, se crea un Fondo para la Educación Previsional (FPEP), a cargo de la Subsecretaria de Previsión Social financiada con aportes del Estado y donaciones privadas, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional, a través de un mecanismo concursable. Asimismo, se contempla que al menos 60% de sus fondos anuales deberán destinarse a beneficiarios de regiones, siempre que exista un número suficiente de éstos y que cumplan con los requisitos técnicos que se establezcan²¹.

²¹ Ley 20.255. "Artículo 44.- Créase el Fondo para la Educación Previsional, administrado por la Subsecretaría de Previsión Social, con el objeto de apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Los recursos del Fondo serán asignados por dicha Subsecretaría mediante concursos públicos, previa propuesta del Comité de Selección..."

Equidad entre mujeres y hombres en el Sistema Previsional

- a) Se estima que más de un 60% del Sistema de Pensiones Solidarias serán pagadas a mujeres.
- b) Bonificación por cada hijo vivo para las mujeres.
- c) Diferenciación por género del pago del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS)
- d) Pensión de sobrevivencia de la mujer al cónyuge hombre no inválido.
- e) Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad.

3. Bonificación por cada hijo vivo para las mujeres²²

Es un pago de una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación será equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos. A este monto se le aplicará una tasa de rentabilidad²³, hasta que la mujer cumpla los 65 años.

4. Pensión de sobrevivencia de la mujer al cónyuge hombre no inválido²⁴

Se elimina la diferencia de género en los beneficiarios de las pensiones de sobrevivencia. Se incluye como beneficiario de las pensiones generadas por una mujer, a su cónyuge no inválido y al padre soltero de hijos reconocidos que viva a sus expensas.

²² Ley 20.255. "Artículo 74.- La mujer que cumpla con el requisito de permanencia establecido en la letra c) del artículo 3° de esta ley, y que sólo se encuentre afiliada al sistema de pensiones del decreto ley N° 3.500, de 1980, o sea beneficiaria de una pensión básica solidaria de vejez o que, sin ser afiliada a un régimen previsional perciba una pensión de sobrevivencia en los términos que se establece en los artículos siguientes, tendrá derecho, por cada hijo nacido vivo, a una bonificación en conformidad con las normas del presente Párrafo..."

²³ Esta tasa de rentabilidad será consistente al equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de todos los Fondos tipo C, descontado el porcentaje que represente sobre los Fondos de pensiones el total de los ingresos de las Administradoras de Fondos de Pensiones por concepto de las comisiones, con exclusión de la parte destinada a la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

²⁴ Decreto Ley 3.500. "Artículo 5°.- Serán beneficiarios de pensión de sobrevivencia, los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal, el o la cónyuge sobreviviente, los hijos de filiación matrimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos, los padres y la madre o el padre de los hijos de filiación no matrimonial del causante.

5. Subsidio a las cotizaciones de los Trabajadores jóvenes²⁵

Es un subsidio a las primeras 24 cotizaciones de los trabajadores jóvenes, entre 18 y 35 años, de ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo. Este subsidio estará constituido por dos tipos de aportes; uno al empleador equivalente a la mitad de las cotizaciones de un salario mínimo, y otro a la cuenta de capitalización del trabajador joven por un monto similar.

El pago del subsidio para los empleadores sólo se verificará respecto de aquellos meses en que el empleador entere las cotizaciones de seguridad social correspondientes al respectivo trabajador, en el plazo legal.

6. Obligación de los independientes de cotizar²⁶

Para aumentar la cobertura del sistema previsional, se contempla la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de los trabajadores independientes (eliminando las actuales distinciones entre trabajadores dependientes e independientes). Se implementará gradualmente en 10 años, en cuatro periodos: el primero de tres años donde no se hace efectiva la obligación de cotizar; un segundo que contempla el cuarto, quinto, sexto año, donde se establece la obligación de cotizar sobre el 40%, 70% y 100% de la renta imponible respectivamente, salvo que el trabajador manifieste expresamente lo contrario; un séptimo en que los trabajadores deberán efectuar las cotizaciones obligatorias en un 100% de la renta imponible; por último en el décimo año entrara en vigencia la obligación de las cotizaciones de salud.

Cada afiliado deberá acreditar ante la respectiva Administradora, la existencia de sus eventuales beneficiarios, por los medios legales pertinentes...”

²⁵ “Ley 20.255. Artículo 82.- Los empleadores tendrán derecho a un subsidio estatal mensual, por los trabajadores que tengan entre 18 años y 35 años de edad, el que será equivalente al cincuenta por ciento de la cotización previsional dispuesta en el inciso primero del artículo 17 del decreto ley N° 3.500, de 1980, calculado sobre un ingreso mínimo, respecto de cada trabajador que tengan contratado cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual. Este beneficio se percibirá sólo en relación a las primeras veinticuatro cotizaciones, continuas o discontinuas que registre el respectivo trabajador en el Sistema de Pensiones establecido en el referido decreto ley...”

²⁶ Decreto Ley 3.500. “Artículo 89.- Toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerza individualmente una actividad mediante la cual obtiene rentas del trabajo de las señaladas en el inciso primero del artículo siguiente, deberá afiliarse al Sistema que establece esta ley. La primera cotización efectuada a una Administradora por un independiente, produce su afiliación al Sistema y su adscripción al Fondo por el que éste opte. En todo caso, se aplicará lo establecido en los incisos tercero y quinto del artículo 23...”

Sin perjuicio de ello, ésta obligación no es para aquellos trabajadores que tengan 55 años o más, en el caso de los hombres, o 50 años o más, en el caso de las mujeres, a la fecha a que comience la obligación de cotizar.

También los trabajadores independientes deberán enterar las cotizaciones que exige la ley contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Los trabajadores independientes accederán a los beneficios del sistema previsional como son: Sistema de Pensiones Solidarias, cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, derecho a asignación familiar, a afiliarse a las Cajas de Compensación y a las prestaciones de la ley contra riesgos de Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

7. Obligación del empleador del pago del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (aporte patronal)²⁷

Se contempla la obligación del empleador en el pago de la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia de los trabajadores dependientes, con el objeto de dar participación al empleador en el Sistema de Fondo de Pensiones.

Esta obligación se implementará gradualmente:

- Para empresas con más de 100 trabajadores: 1 de julio de 2009.
- Para empresas con menos de 100 trabajadores: 1 de julio de 2011

Asimismo, se exceptúa de la cotización del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia a los contratos laborales de jóvenes que se beneficien de la bonificación para trabajadores jóvenes de bajos ingresos, de modo que dicha bonificación cumpla con el objetivo de incrementar la formalización y la creación de empleos de este sector.

8. Fomento al Ahorro Previsional Voluntario

²⁷ Decreto Ley 3.500. Artículo 17.- inciso 2 "...Tratándose de trabajadores dependientes, la parte de la cotización adicional destinada al financiamiento del seguro a que se refiere el artículo 59, será de cargo del empleador, con excepción de los trabajadores jóvenes que perciban subsidio previsional, mientras se encuentren percibiendo dicho subsidio." será de cargo del empleador, con excepción de

- **Ahorro Previsional Voluntario Colectivo²⁸**

El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), será un plan de ahorro voluntario²⁹, donde los aportes realizados por los trabajadores serán complementados por los de sus respectivos empleadores. Estos presentarán dos incentivos para los trabajadores que lo adopten: beneficios tributarios equivalentes a aquellos que se aplican al Ahorro Previsional Voluntario (APV), y que estos ahorros serán complementados por el empleador. Por su parte, los aportes del empleador no constituirán una carga para el empleador por cuanto éstos serán considerados gasto para producir renta.

- **Ahorro Previsional Voluntario para la clase media**

Este mecanismo promueve el ahorro previsional entre los trabajadores de menores ingresos. Quienes deciden ahorrar a través de cotizaciones voluntarias, Ahorro Previsional Voluntario o Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, que no se favorezcan del beneficio tributario de APV³⁰, y además destinen todo o parte de sus ahorros a incrementar su pensión, tendrán derecho, al pensionarse, a una bonificación estatal que se abonará en su cuenta de capitalización individual, al pensionarse, equivalente al 15% del monto ahorrado con un tope anual de 6 UTM.

los trabajadores jóvenes que perciban subsidio previsional, mientras se encuentren percibiendo dicho subsidio.”

²⁸ Ley 20.255. “Artículo 20 F.- Ahorro previsional voluntario colectivo es un contrato de ahorro suscrito entre un empleador, por sí y en representación de sus trabajadores, y una Administradora o Institución Autorizada a que se refiere la letra l) del artículo 98, con el objeto de incrementar los recursos previsionales de dichos trabajadores...”

²⁹ En estricto sentido son un contrato de ahorro suscrito entre un empleador, por sí y en representación de sus trabajadores, y una Administradora o institución autorizada con el objeto de incrementar los recursos previsionales de dichos trabajadores.

³⁰ Actualmente los beneficios tributarios, para quienes ahorran en un APV, se dirigen para quienes pagan Impuesto a la Renta, así esto se traduce en el no pago de impuesto por el monto aportado pero los paga al momento del retiro.

9. Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad³¹.

El juez de familia podrá hacer uso de los recursos previsionales para compensar a los cónyuges. Así, podrá ordenar el traspaso desde de la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar a la cuenta de cónyuge compensado, cualquiera sea el régimen patrimonial de los cónyuges.

10. Modificación al sistema de declaración y no pago de las cotizaciones previsionales.

Se establece una serie de mecanismos que permitirán hacer más eficiente la cobranza de las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores a los trabajadores. Así las medidas consistirán en:

- Generación de declaración de cotizaciones impagas automáticamente, al último día hábil del mes subsiguiente al plazo legal para el pago de las mismas. Esta medida permitirá a las AFP iniciar la cobranza prejudicial y posteriormente la cobranza judicial.

- Se amplía plazo para pago y declaración hasta día 13 del mes siguiente, cuando se paga por transacción electrónica³².

- Retención de devoluciones de impuestos o crédito fiscal por parte de la Tesorería General de la República, a base de la información de empleadores morosos remitidas por dicho servicio por las AFP.

³¹ "Ley 20.255. Artículo 80.- Al considerar la situación en materia de beneficios previsionales a que se refiere el artículo 62 de la ley N° 19.947, sobre Matrimonio Civil, y ello origine total o parcialmente un menoscabo económico del que resulte una compensación, el juez, cualquiera haya sido el régimen patrimonial del matrimonio, podrá ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual afecta al decreto ley N° 3.500, de 1980, del cónyuge que deba compensar a la cuenta de capitalización del cónyuge compensado o de no existir ésta, a una cuenta de capitalización individual, que se abra al efecto..."

³² Ley 20.255. Artículo 91.- N° 11. letra b) "Intercálase a continuación del inciso segundo del artículo 19, los siguientes dos incisos nuevos, pasando los actuales incisos tercero al vigésimo primero a ser quinto al vigésimo tercero:
"Cuando un empleador realice la declaración y el pago de cotizaciones a través de un medio electrónico, el plazo mencionado en el inciso primero se extenderá hasta el día 13 de cada mes, aun cuando éste fuere día sábado, domingo o festivo."

- Los empleadores morosos tendrán restricción en el acceso para percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo.
- Los empleadores que hayan pagado oportunamente las cotizaciones previsionales de sus trabajadores, en los últimos 24 meses, tendrán prioridad en el otorgamiento de los recursos señalados.

11. Mayor competencia en el mercado de Administradora Fondos de Pensiones

Licitaciones de cartera de los nuevos afiliados

Se establece un mecanismo de licitación de cartera de clientes, de carácter anual, de los nuevos afiliados al Sistema Previsional que será organizado por la Superintendencia de Pensiones. En particular, se propone que se asigne a los trabajadores que inician labores en un período de 18 meses, a la Administradora que ofrezca la menor comisión por depósito de cotizaciones en el proceso de licitación, cuyas bases serán aprobadas por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Los afiliados nuevos deberán permanecer en la AFP adjudicataria durante el período que establezcan las bases de licitación, no pudiendo exceder éste 18 meses. La obligación anterior no regirá en caso que el traspaso se realice a una AFP que ofrezca menores comisiones o en caso que la diferencial de comisiones no compense una menor rentabilidad, entre otras causales de excepcionalidad.

En consecuencia esta iniciativa reduce los costos de comercialización, posibilita la entrada de nuevos actores a la industria y genera un mecanismo que facilita la elección de Administradora. En el año 2012 la licitación fue ganada por la AFP Modelo.

Creación del Inspector Delegado³³

³³ Ley 20.255. Artículo 92 N.- Letra f) "Agrégame el siguiente número 18., nuevo:
18. Designar mediante resolución fundada a uno de sus funcionarios como inspector delegado en una Administradora, con el objeto de resguardar la seguridad de los Fondos de Pensiones..."

Se faculta a la Superintendencia para designar un inspector delegado en una Administradora de Fondos de Pensiones con el objeto de resguardar la seguridad de los fondos previsionales ante causales basadas en hechos graves que pongan en peligro inminente la seguridad de los Fondos de Pensiones y hagan necesaria la adopción de medidas urgentes.

Separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

Se efectuará una licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para todos los afiliados, independiente de la AFP en la que se encuentren, lo que permitirá identificar con claridad y transparencia el costo de la administración de las AFP, e informar el cobro por separado entre hombres y mujeres.

Modificación a la estructura de comisiones

Se eliminan aquellas comisiones descontadas del saldo de las cuentas individuales de los afiliados, como la comisión fija por depósito de cotizaciones y la comisión por transferencia del saldo de la cuenta individual desde otra AFP. Adicionalmente, se eliminan las comisiones fijas que pueden cobrar las Administradoras.

Subcontratación de funciones

Se permite la separación de funciones ligadas a las operaciones de gestión de inversiones o de administración de fondos, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la disminución de costos de administración. Las administradoras podrán subcontratar, entre otros, los siguientes servicios: de información y atención de consultas referidas al funcionamiento del sistema de pensiones, recepción de solicitudes de pensión y su remisión a la Administradora de Fondos de Pensiones para el trámite correspondiente, la administración de cuentas individuales, la administración de cartera de los recursos que componen el Fondo de Pensiones. Para incentivar la subcontratación de servicios por parte de la Administradora de Fondos de pensiones, el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) podrá ser utilizado como un crédito al impuesto de primera categoría.

Conflictos de interés

Se establece la incompatibilidad de la función comercial de la Administradora de Fondos de Pensiones con las del grupo al que pertenezca. Se prohíbe realizar descuentos en el pago de obligaciones con entidades del Grupo e invertir Fondos de Pensiones en instrumentos emitidos por personas relacionadas con la AFP. Asimismo, se prohíbe el compartir directores entre las Administradoras de Fondos de Pensiones y otras entidades del ámbito financiero.

Aumento de la rentabilidad y seguridad de las inversiones

Se amplían las alternativas de inversión en Chile y en el exterior, lo que permitirá alcanzar mejores pensiones para los afiliados. Se flexibilizará el régimen de inversiones lo que busca mejorar la rentabilidad y el riesgo de los ahorros previsionales de los trabajadores.

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

La cobertura de los sistemas previsionales de pensiones y de salud, en especial para los hogares y familias de menores recursos, representan en cierta medida la seguridad económica de la población y su bienestar. Diversos estudios sobre pobreza han permitido concluir que la baja cobertura de los sistemas de pensiones es una de las principales causas de los escasos ingresos en la edad de retiro de una importante proporción de la población pobre. En este contexto, el sistema de pensiones en Chile ha mutado desde un sistema solidario y subsidiado por el estado a un sistema que podríamos denominar con bastante generosidad como semiprivado.

Para entender y analizar el sistema que actualmente rige y cómo se llegó a ello es necesario destacar tres etapas o hitos de los sistemas previsionales en Chile. En una primera etapa, que finalizó a mediados del siglo pasado, se crearon cajas de previsión semipúblicas que lograron afiliar a la mayor parte de los trabajadores con una amplia gama de prestaciones. Junto a tres cajas de previsión principales para el sector civil (obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles) y dos para los funcionarios del orden castrense y policial, se crearon un importante número de cajas para atender a pequeños sectores con mayor poder de presión, que lograron cuadros de beneficios relativamente mejores a los de su profesión de origen.

Paralelamente se crearon diversas diferenciaciones que se denominaron sub regímenes, los cuales eran preferentes para algunos sectores pero no para otros, por lo cual los beneficios de un trabajador dependía no tan sólo del sistema general, sino que a la vez del subsistema al que podría o no pertenecer.

El sistema chileno entonces era un sistema muy diverso, poco equitativo y de muchas variables pues contaba con 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales distintos, además la normativa aplicable para todos ellos estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales.

Podemos distinguir como una segunda etapa el período comprendido a partir de la década de los años sesenta hasta el año 1980, durante el cual los gobiernos de los presidentes Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei Montalva (1964-70) y Salvador Allende (1970-73) encaminaron sus esfuerzos hacia la aprobación de reformas tendientes a universalizar el

sistema de seguridad social, a uniformar la multiplicidad de regímenes que lo integraban – eliminando sus distorsiones y privilegios– y a sanear los problemas financieros que lo aquejaban. El éxito obtenido sólo fue parcial.

La tercera y actual etapa se inicia en noviembre de 1980 a través del Decreto Ley 3.500 que estableció un sistema de pensiones basado en capitalizaciones individuales, administrado por el sector privado y con seguro estatal para algunos casos límites.

Los aportes previsionales pagados por el trabajador y el empleador son menores a los vigentes en el antiguo sistema previsional al momento de la reforma. Hasta antes de marzo de 1981, la tasa promedio de los aportes a cargo del trabajador alcanzaba a poco más de un 10%, en tanto que la correspondiente al empleador superaba el 20%. En marzo de 1981, prácticamente la totalidad de las contribuciones a la seguridad social del sistema antiguo, fueron traspasadas al trabajador, elevando sus aportes a alrededor de un 26% de su ingreso imponible. Para compensarlo se estableció simultáneamente un reajuste especial de remuneraciones el cual no fue sostenido en forma general en el tiempo.

Con el nuevo Sistema de Pensiones, la cotización del trabajador bajó al 10%, al cual hay que agregar el 7% para la salud.

La reforma al sistema de 1980 – 81 enfrentó al estado a la asunción de un **fuerte déficit financiero del sistema de pensiones chileno**, este déficit proviene principalmente de obligaciones transitorias y otras de carácter permanente, a saber:

- a) Déficit Operacional: financiamiento de la operación del antiguo sistema público de pensiones (pago de pensiones), hasta su extinción;
- b) Bonos de Reconocimiento: instrumento financiero que reconoce los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema privado de pensiones;
- c) Pensiones Asistenciales: el pago de pensiones no previsionales (asistenciales) a los inválidos, ancianos (mayores de 65 años) indigentes y a los indigentes y/o carentes de previsión;
- d) Pensiones Mínimas: la garantía estatal a las pensiones mínimas del sistema privado de pensiones;

- e) Déficit Previsional Militar: el financiamiento de la operación del antiguo sistema pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Se estima que la generación de Bonos de Reconocimiento se extenderá hasta el año 2038 y el Déficit Operacional del antiguo sistema hasta el año 2050, dependiendo de variables como las expectativas de vida de acreedores de beneficios del antiguo sistema. Ambas situaciones no son por ende costos permanentes para el Estado.

El Estado asumió con el nuevo sistema el financiamiento de Pensiones Mínimas como garantía permanente, por lo cual las Pensiones Asistenciales, el Déficit Previsional Militar y la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas del sistema son gastos previsionales a ser cubiertos por el fisco en forma permanente. El déficit previsional militar es considerado, a pesar de que éste no fue causado por la reforma al sistema de pensiones de 1980-81, sin embargo, es parte de los compromisos fiscales que el Estado mantiene en el sistema de pensiones chileno.

El rol subsidiario del estado nuevamente está presente, ahora con mayor fuerza. El mayor reflejo de este cuestionamiento es el conflicto doctrinario entre la subsidiariedad y la solidaridad como principios rectores de la reforma previsional, siendo necesario dilucidar la preponderancia de cada uno de ellos en nuestro sistema previsional (Acevedo y Ortega, 2012).

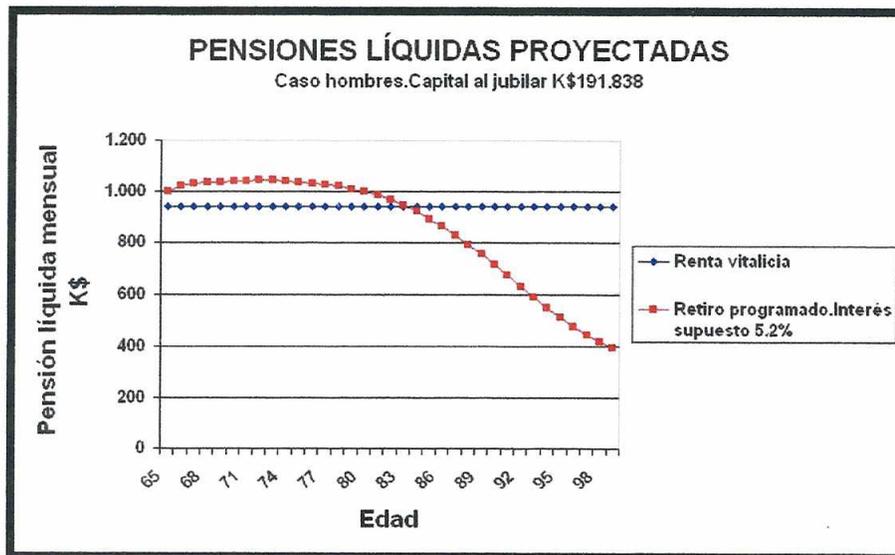
Podemos ya visualizar en nuestros análisis y conclusiones que si bien se privatizó el sistema previsional, **el Estado asumió compromisos económicos de envergadura**, algunos relativamente transitorios (pues implican una cantidad de años considerables) y otros de carácter permanente, subsidiando por ende el sistema imperante.

Según Alberto Arenas de Mesa (2004), el déficit del sistema de pensiones en la transición ha sido bastante más que lo estimado inicialmente: El esfuerzo fiscal ha alcanzado un promedio anual de 5,7% del PIB entre 1981 y 2003. Una proporción importante de los asegurados quedarán en pensiones mínimas (especialmente las mujeres). Sumando las pensiones mínimas y asistenciales, más de un 50% de las pensiones dependerán directamente del Estado, lo que hace pensar que en el régimen estaremos en presencia de un sistema mixto donde el sector privado administra las AFP y el Estado tiene un rol subsidiario como garante

de Pensiones Mínimas y proveedor de Pensiones Asistenciales o básicas solidarias.

El actual sistema permite optar por retiros programados o rentas vitalicias, produciendo a la vez **diferencias, aparte de la titularidad del capital, herencia y patrimonio real, en los montos a percibir en el tiempo.**

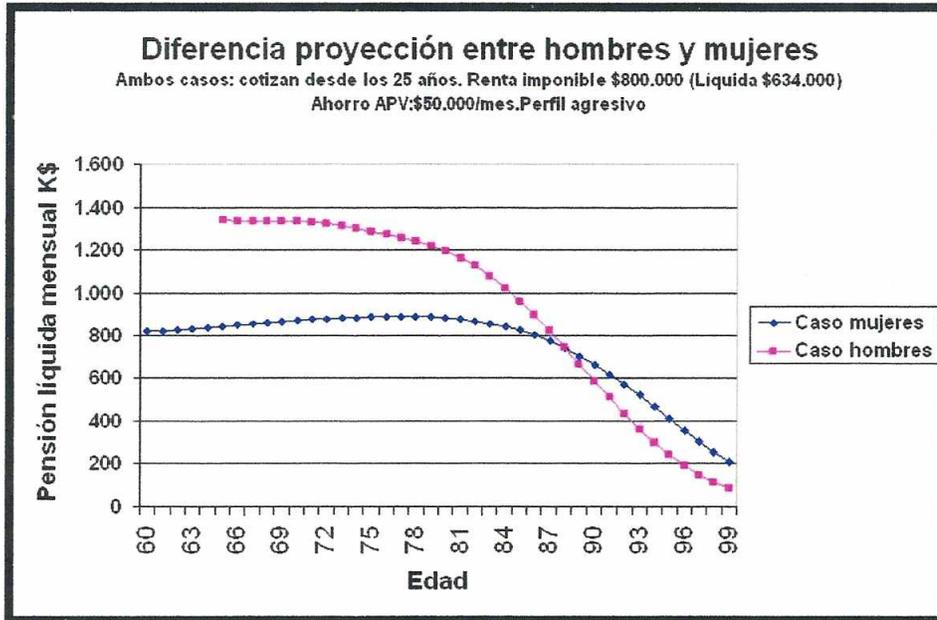
En la siguiente gráfica se evidencia dicha situación, donde se ha tomado como ejemplo ingresos relativamente altos, pero lo mismo se repite para ingresos menores:



Fuente: <http://4.bp.blogspot.com> basado en datos de la Superintendencia de Pensiones de Chile.

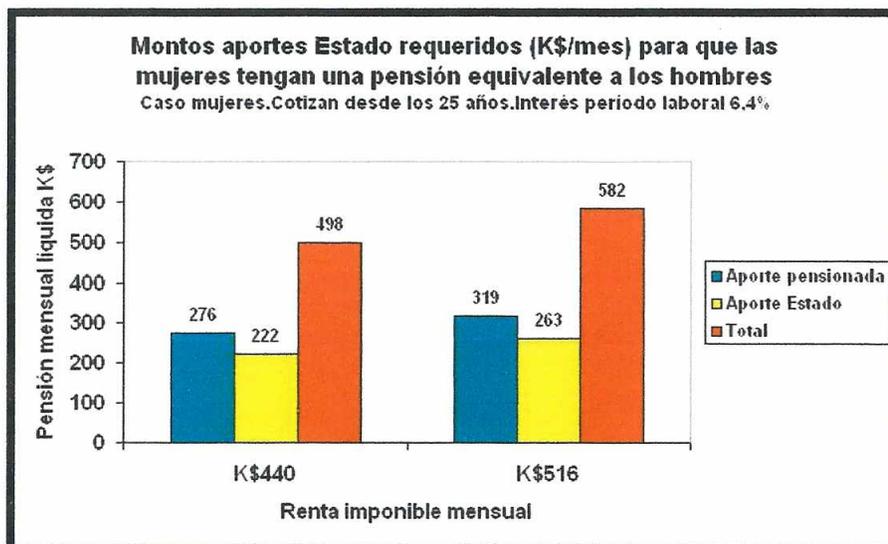
Otra situación de análisis es la **diferencia que se produce con el nuevo sistema entre hombres y mujeres**, incluso con rentas altas las mujeres están en abierta desventaja en el nuevo sistema, con el agravante que sus expectativas de vida son mayores a las de los hombres, que es una de las variables que el sistema castiga.

En el siguiente cuadro podemos visualizar gráficamente dichas brechas, casos comparados con rentas medianas y APV constante:



Fuente: <http://4.bp.blogspot.com> basado en datos de la Superintendencia de Pensiones de Chile.

El Estado ha implementado algunas medidas, como el bono por hijo para suplir esta brecha, pero ello no es suficiente. Si se asumiera dicho objetivo los aportes requeridos serían significativos. Aquello se representa en la siguiente gráfica para mejor visualización, en cuyo caso el **aporte estatal representaría casi un 80% adicional**:



Fuente: <http://4.bp.blogspot.com> basado en datos de la Superintendencia de Pensiones de Chile.

Otro de los análisis que podemos realizar se refiere al monto de las pensiones, las que son bajas e insuficientes, planteándose como propuesta insistente para solucionar aquello en el **aumento de la edad de jubilación.**

Quizás en un análisis simplista pareciera que dicha medida sería la más acertada pero el aumento en la edad de jubilación no representa una solución para los casi 500 mil pensionados que hoy reciben una pensión promedio a través de la modalidad de retiro programado equivalente a \$128.933 (61% del salario mínimo vigente según las estadísticas proporcionadas por la Superintendencia de Pensiones al 31 de octubre de 2014), sino que más bien intenta generar una disminución en el número de años en los cuales el ahorro acumulado debe ser distribuido trayendo consigo un aumento potencial de las pensiones a pagar a futuro, lo que nos sería atribuible a una mejor gestión y efectividad del sistema.

Si observamos que actualmente el ahorro promedio de las personas cercanas a los 60 y 65 años, mujeres y hombres respectivamente, es bajo, sumado a aquello que sólo el 35% de este grupo etario realiza cotizaciones efectivas, se evidencia que el aporte proveniente del mercado laboral formal es escaso por lo tanto, el potencial incremento que estos fondos pudieran alcanzar como resultado del aumento en la edad de jubilación no sería suficiente para generar un aumento significativo en el monto de las pensiones (a niveles equivalentes al salario mínimo vigente), ya que este se encuentra altamente condicionado a la rentabilidad de las inversiones, las que representarían la única fuente de ingresos para un 65% de los afiliados.

Si consideramos que más de la mitad de los ingresos previsionales percibidos por los mayores de 65 años provienen de rentas del trabajo y no de las administradoras del sistema (OCDE en su informe "Pensions at a Glance - 2013") difícilmente un aumento en la edad de jubilación revertiría esta lógica, más aún en los sistemas de pensión privados, los que no se caracterizan por una distribución equitativa de los ingresos, en especial para aquellos pensionados que perciben menores rentas, lo anterior en base a la visión de la propia OCDE, puesto a que estos no están constituidos sobre el principio fundamental de la solidaridad y además parecieran no tener por objetivo entregar pensiones que permitan sustituir un porcentaje considerable de las rentas percibidas por los trabajadores durante su vida laboral activa.

La demografía y el aumento de las expectativas de vida de las personas en Chile es un aspecto que no representa impedimento alguno para la implementación de un nuevo sistema solidario de pensiones que sea sostenible financieramente en el tiempo: **El eventual aumento en la edad de jubilación no constituye beneficio alguno para la mayoría de los trabajadores, sino que más bien agrava y/o posterga situaciones críticas actuales.**

Con la última **Reforma al Sistema Previsional** se produjeron algunas modificaciones importantes en relación al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. El primer elemento a destacar es la licitación de este seguro para hombres y mujeres por separado. Dado que los riesgos asociados a la mujer son menores, ellas pagaban más de lo debido por su Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Al licitarse por separado, ahora el diferencial se les devolverá, depositándolo en sus cuentas individuales en forma de cotización para incrementar el monto de sus pensiones futuras.

Se incluyeron a la vez nuevos beneficiarios de pensión de sobrevivencia de la mujer: el cónyuge no inválido y el padre de los hijos de filiación no matrimonial que viva a expensas de la mujer. Con esto se revierte una asimetría que operaba en contra de los hombres, por razones que sólo pueden atribuirse a criterios tradicionalistas.

Otro aspecto es la situación de los independientes, que están obligados a cotizar a través de un proceso gradual. Está previsto que los trabajadores independientes accedan a los beneficios del sistema previsional en igualdad de condiciones que los trabajadores dependientes. Ello supone equilibrar derechos con responsabilidades.

Otro beneficio es el Sistema de Pensiones Solidarias, las cuales también les será extensivo el derecho a la asignación familiar y a afiliarse a las Cajas de Compensación.

Por otra parte, las propuestas de reforma previsional que han sido planteadas por las autoridades en Chile implicarían una declinación del PIB real entre 0,5% y 0,8% hacia el año 2021, dependiendo de las alternativas que se adopten, de acuerdo a estimaciones (Santoro, FMI 2012).

Importante también fue el establecimiento de la Compensación Económica en caso de nulidad o divorcio, si se determina menoscabo para uno de los cónyuges, presente o pasado

producto de la relación que se pone fin., pero la reforma erosionó la intangibilidad (inembargabilidad) de los Fondos de Pensiones al poner como bienes disponibles para la compensación económica en estos juicios de divorcio o nulidad.

Actualmente los diseñadores de políticas públicas de todas las tendencias han tomado distancia del mito de que el Estado es ineficiente y hay que reducirlo. El éxito de la Reforma Previsional muestra día a día que es sólo el eslogan añejo de una disputa ideológica superada... en buena hora (Arenas A., 2010).

Como conclusión final podemos indicar que políticas estatales de promoción y ampliación de cobertura previsional tienen impactos directos y positivos en las finanzas públicas por cuanto los grupos que están ausentes de cobertura o tienen una cobertura insuficiente, demandan e incrementan las presiones sobre asistencialismo financiado por el estado, entre ellas pensiones asistenciales no contributivas.

En Chile los escenarios en los que se desarrolla actualmente la cobertura previsional son muy distintos a los de tan sólo un par de décadas, es así como las transformaciones del mercado laboral, las crisis económicas, el diseño institucional de los nuevos sistemas de pensiones, la participación por género en el mercado del trabajo, la auto marginación de ciertos grupos, especialmente los de menores ingresos, y las reformas en el ámbito social han generado cambios importantes y por ende el sistema ya no puede descansar en apuestas de rentabilidad futura o situaciones coyunturales. A la vez está el indicador de que el 90% de las actuales pensiones con el sistema de retiro programado bordean los 150 mil pesos, lo que socialmente es impresentable en una economía saneada como la chilena, existiendo una distancia enorme entre la recaudación del sistema (aportes de los cotizantes) y los dineros destinados al pago de pensiones, brecha que de reorientarse permitiría triplicar los actuales montos percibidos.

Un sistema de previsión no puede ser estático, supone una serie de adecuaciones en el tiempo a las distintas realidades demográficas, económicas, culturales y políticas. A diferencia de otros cambios, los procesos políticos en el área de la seguridad social, se mueven lentamente y van encadenados con sucesos anteriores (Larraín, F. 2012)

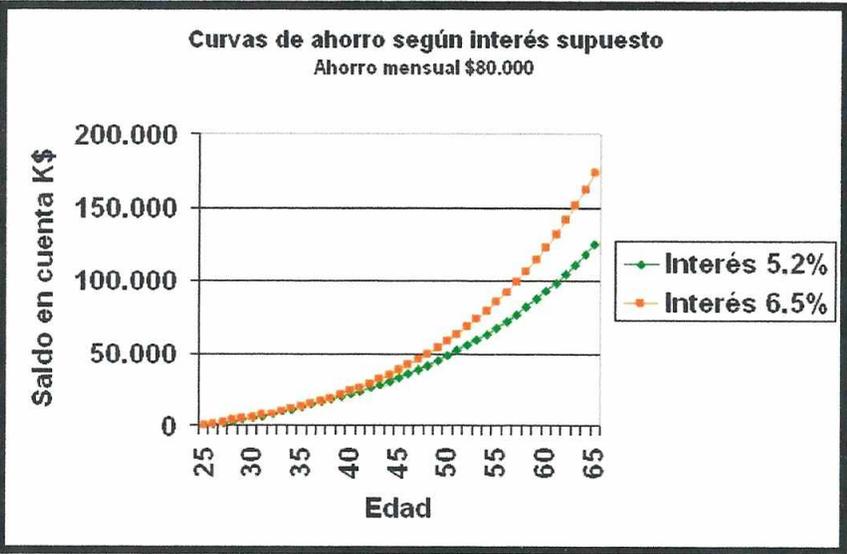
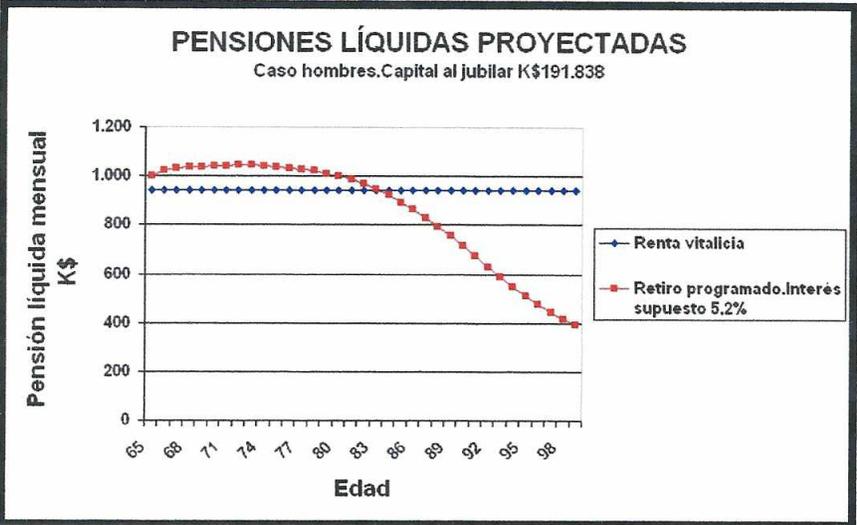
El estado tiene un rol eminentemente activo en el actual sistema previsional chileno, el cual paradójicamente está catalogado como un sistema privado. Este ha asumido un importante déficit financiero, con una parte transitoria pero no por eso no significativo y otra permanente, siendo la única forma que esta última no siga creciendo exponencialmente en base a asistencialismo el lograr sistemas más equitativos, solidarios y justos.

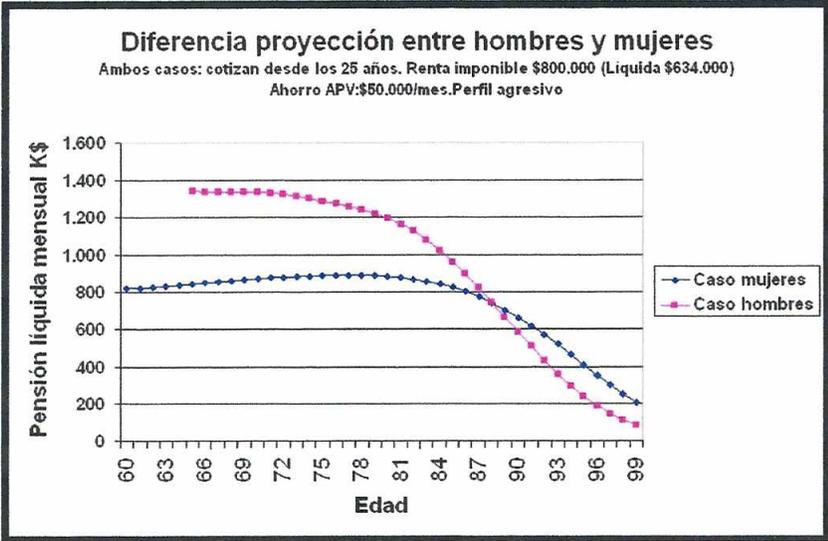
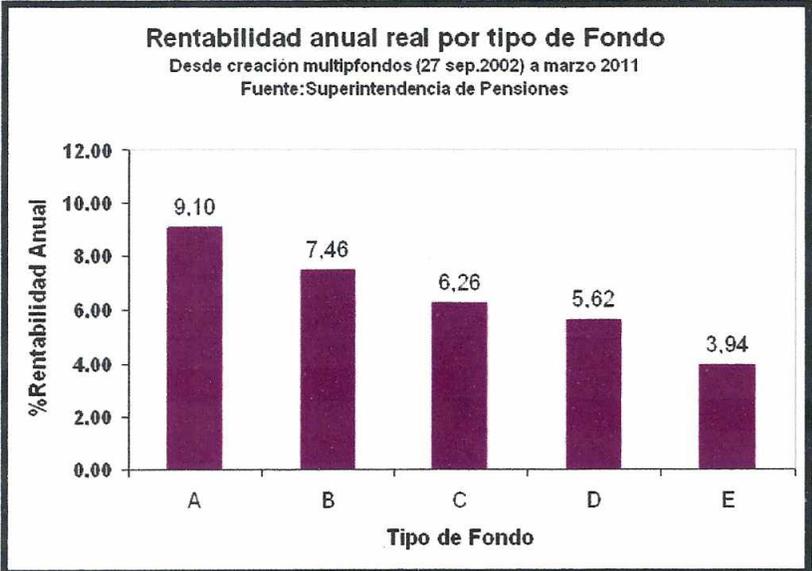
ANEXO:

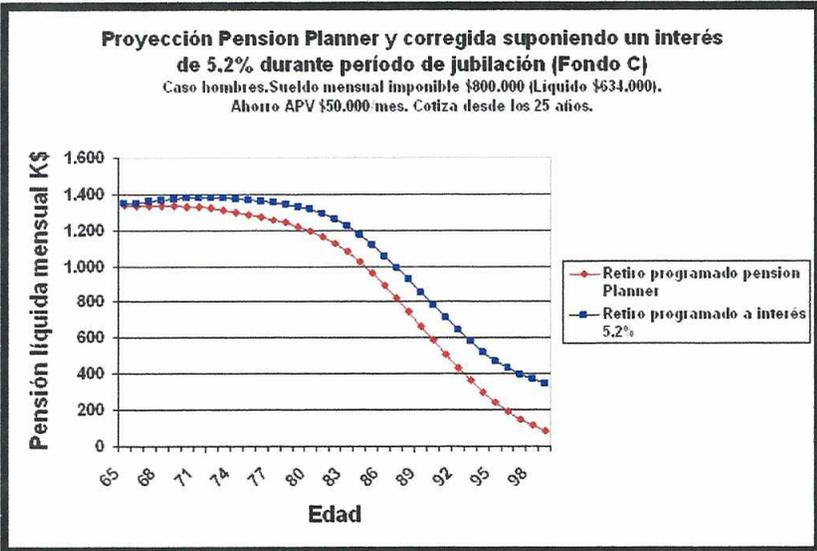
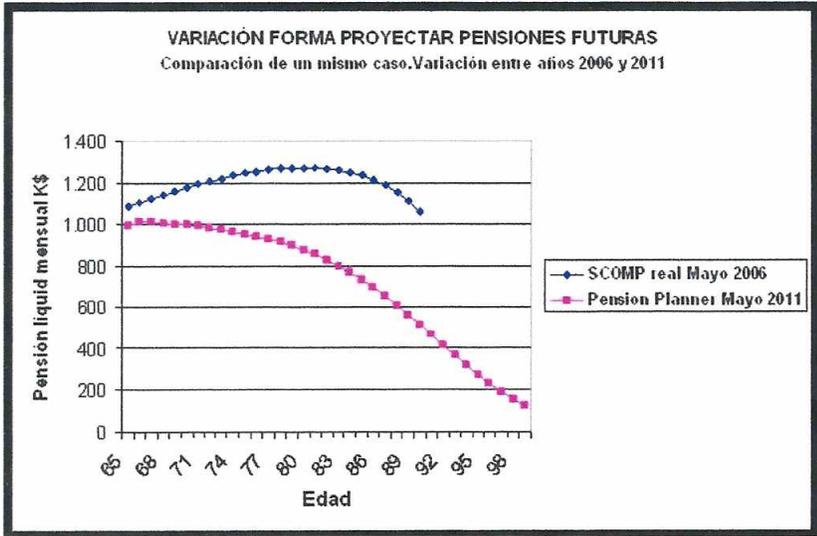
ALGUNAS GRÁFICAS DE COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO

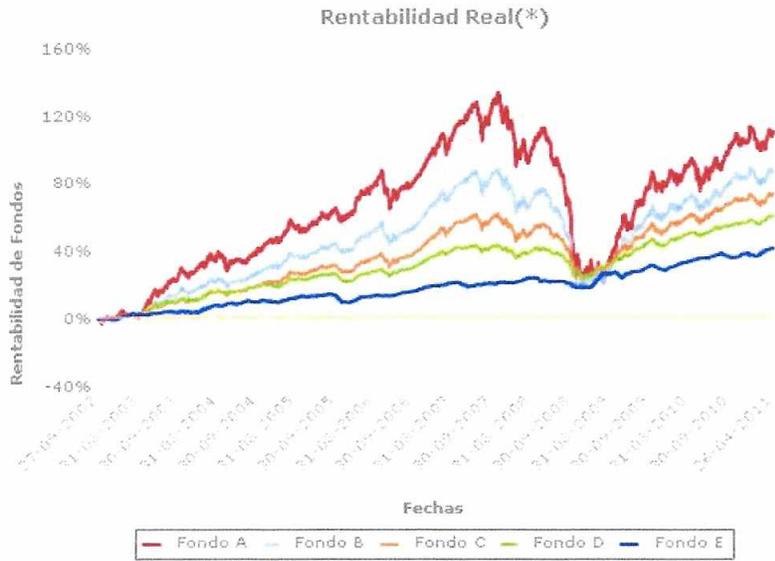
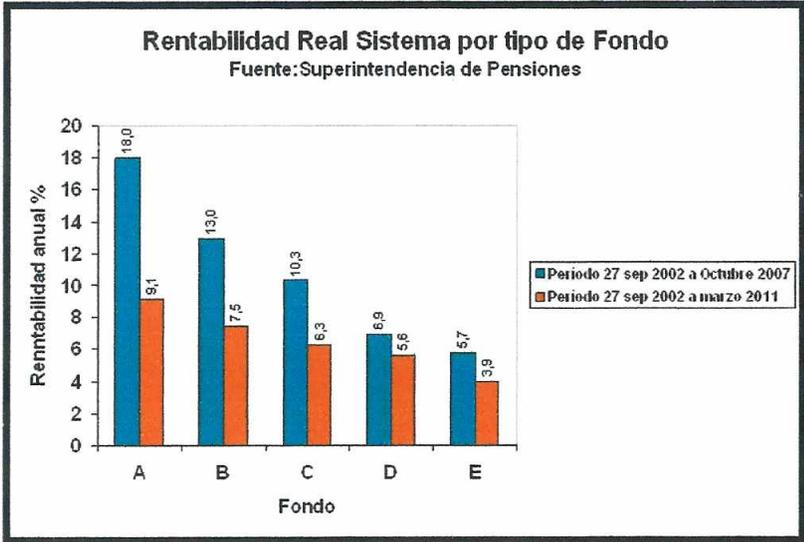
Fuente: <http://4.bp.blogspot.com>

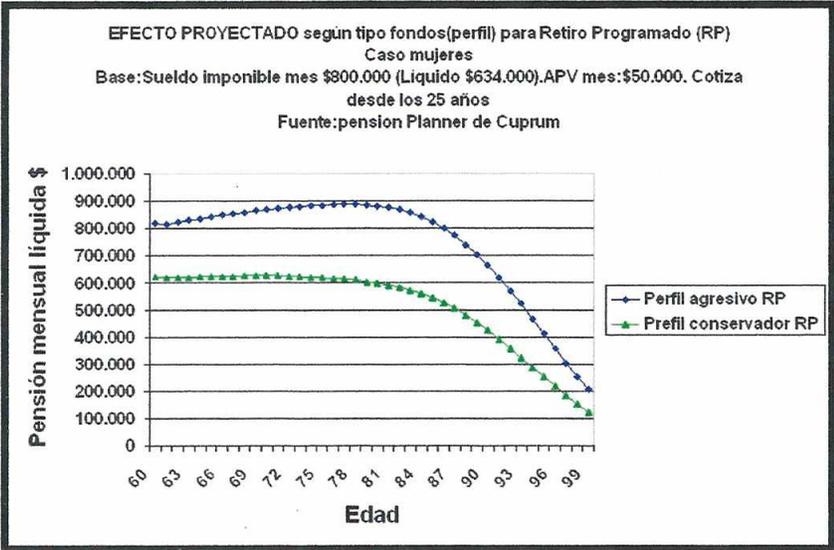
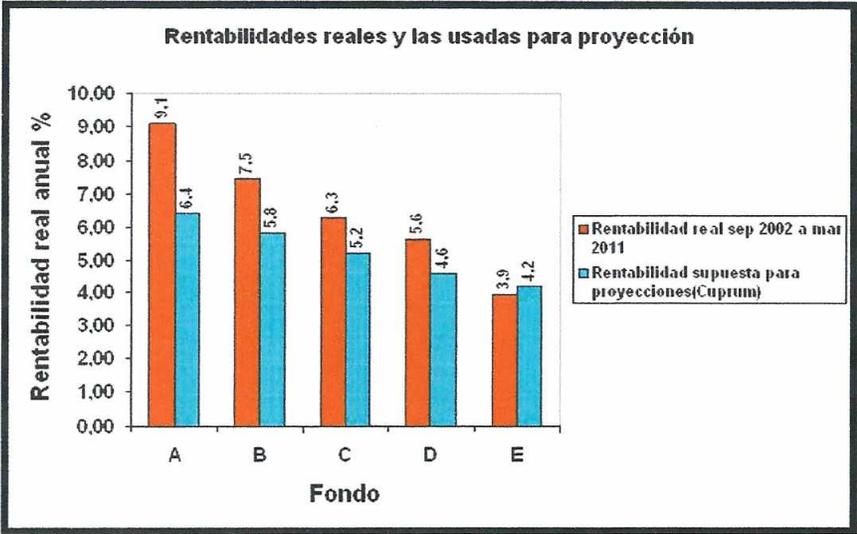
Basado y adaptado de datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones de Chile.





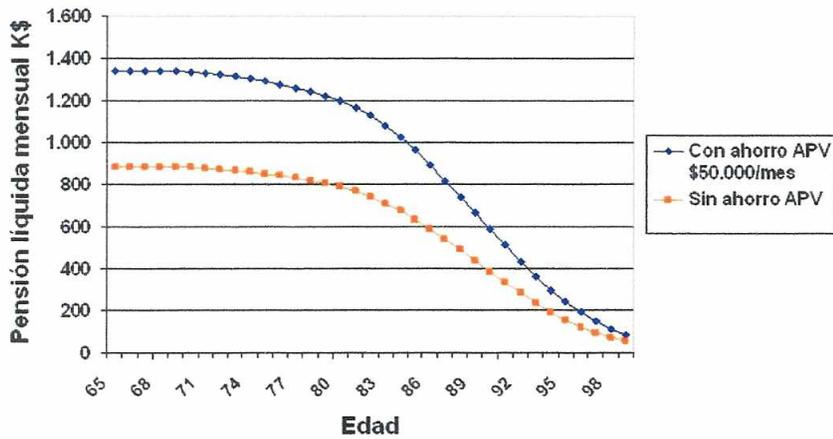






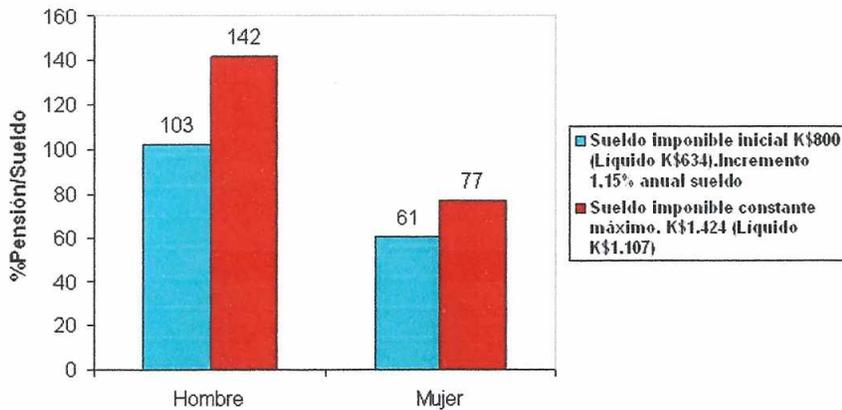
Efecto en proyección pensión al ahorrar en APV

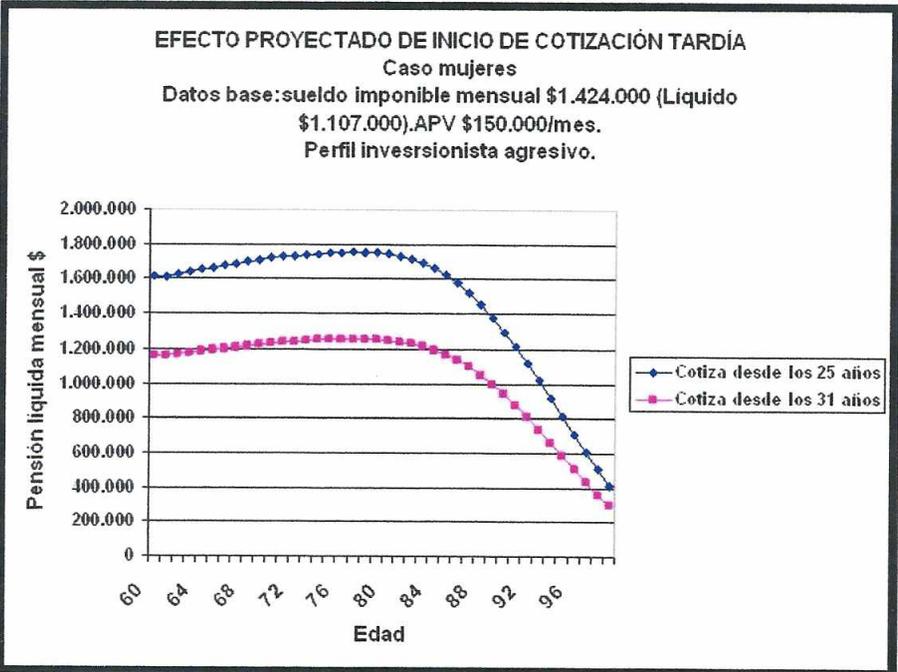
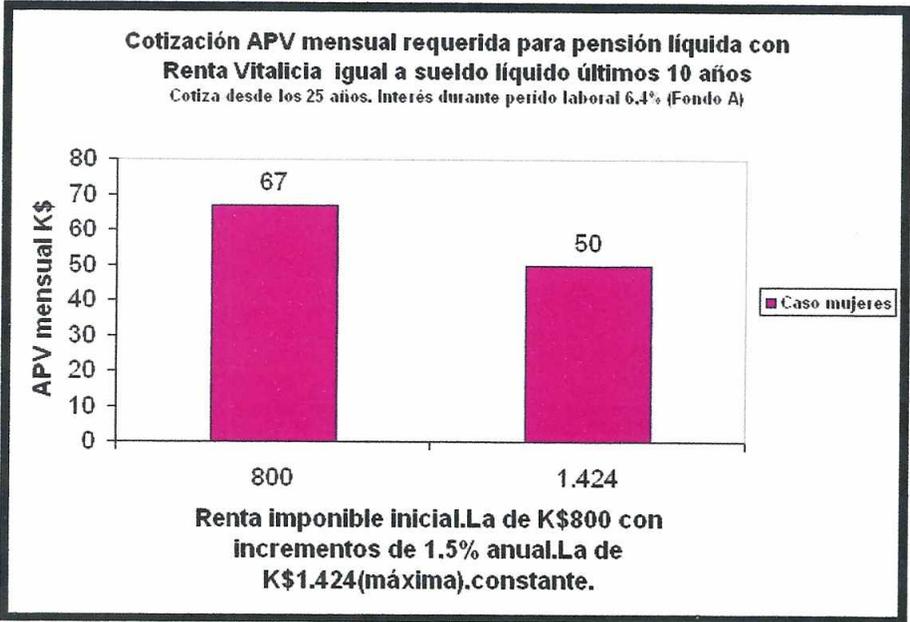
Caso hombres. Sueldo mensual imponible \$800.000 (Líquido 634.000)
Cotiza desde los 25 años



Pensión líquida mensual en Renta Vitalicia expresada como % sueldo líquido últimos 10 años.

Ambos cotizan desde los 25 años. Interés durante periodo laboral 6.4% (Fondo A)



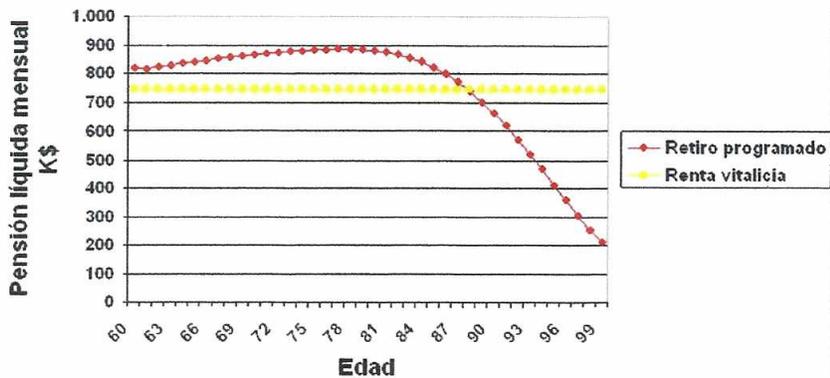


Comparación retiro Programado vs Renta Vitalicia

Caso mujeres. Renta mensual imponible \$800.000 (Líquido \$634.000).

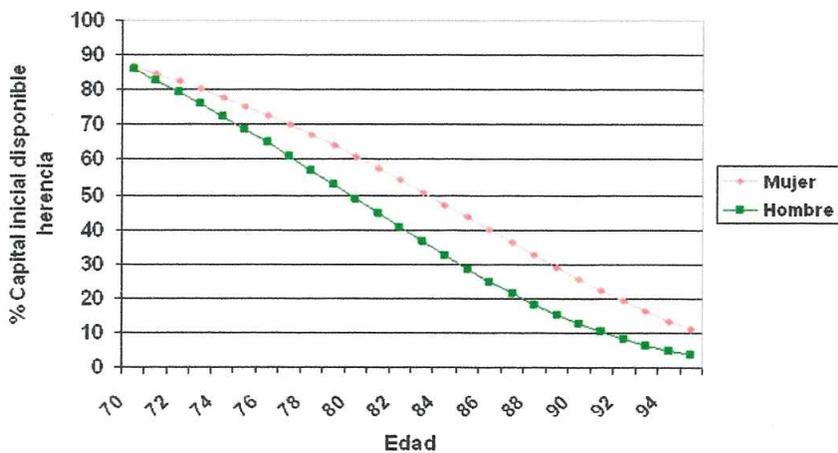
APV \$50.000/mes

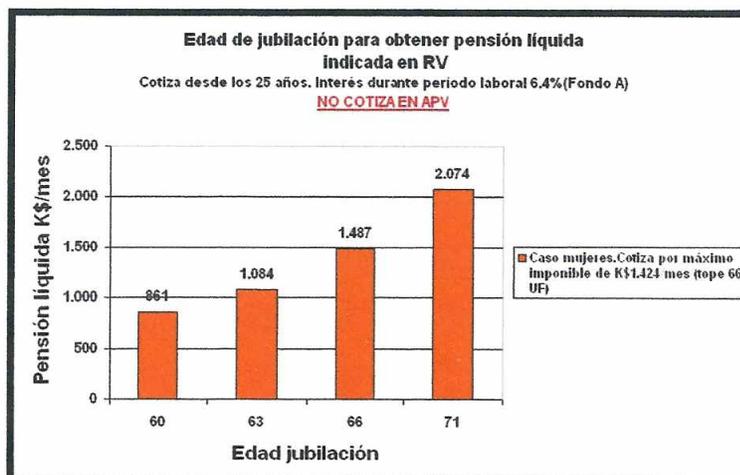
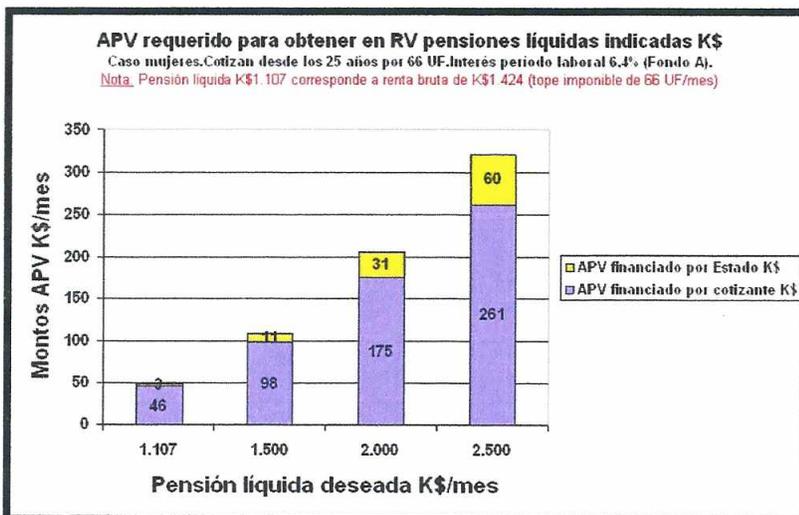
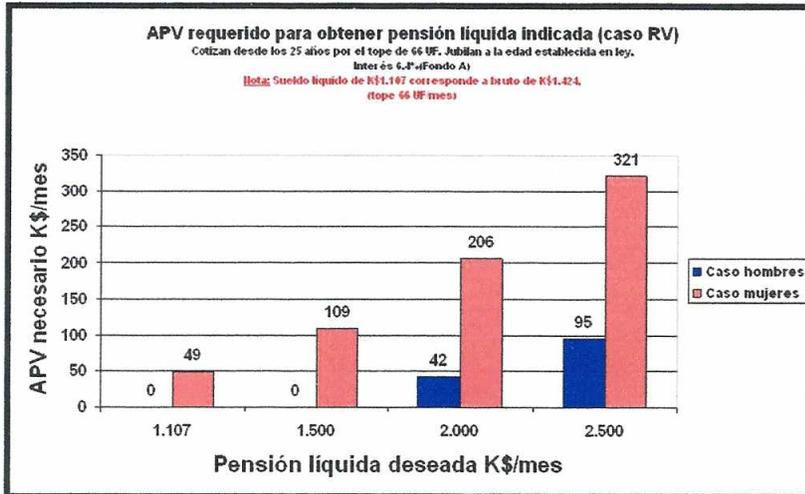
Cotiza desde los 25 años. Perfil agresivo.

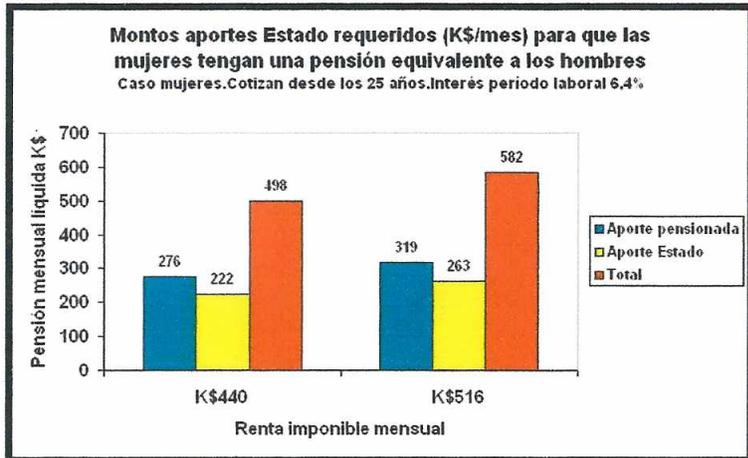
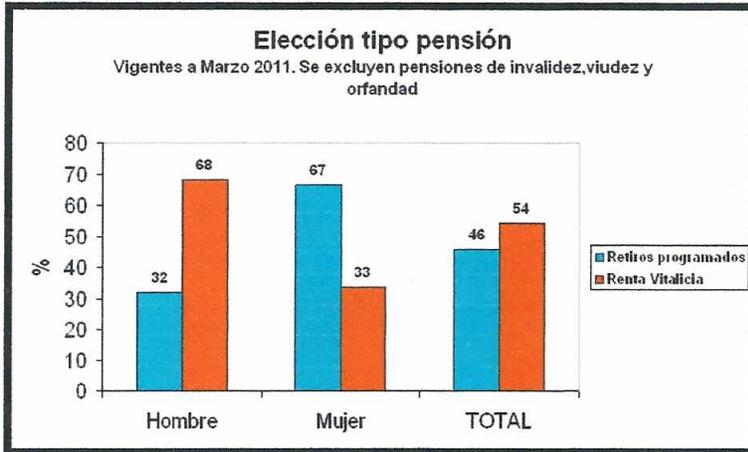


% Capital inicial disponible para herencia en Retiros Programados

en caso fallecimiento beneficiarios en edad indicada







BIBLIOGRAFIA

1. ACEVEDO RIVAS, VÍCTOR MIGUEL. ORTEGA CARQUÍN, VLADIMIR (2012). *Los principios de seguridad social en la reforma previsional y la nueva institucionalidad*. Repositorio Académico, U de Chile.
2. ARELLANO, JOSÉ PABLO: *Elementos de análisis de la reforma previsional chilena*. Colección estudios CIEPLAN número 6, páginas 5-44, 1981.
3. ARELLANO, JOSÉ PABLO: *La seguridad social en Chile en los años 90*. Colección estudios CIEPLAN número 27, páginas 63-82, 1989.
4. ARENAS DE MESA, ALBERTO (2010). *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2010.
5. ARENAS DE MESA, ALBERTO; LLANES, MARÍA CLAUDIA, Y MIRANDA BRAVO, FIDEL: *Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile*. Serie financiamiento del desarrollo/CEPAL, Santiago, número 172, 2006.
6. ARIZTÍA, JUAN: *AFP: las tres letras que revolucionan América*. CIEDESS, Santiago, 1997.
7. BAEZA V., SERGIO: *Quince años después: una mirada al sistema privado de pensiones*. Centro de Estudios Públicos, 1995.
8. BERSTEIN, SOLANGE (2011). Documento de trabajo N° 45. Superintendencia de Pensiones de Chile.
9. CANALES BRIONES, ENRIQUE Y NAVARRO CASTRO, SAMUEL: *El seguro social y el rol del estado en Chile: proyección del Instituto de Normalización Provisional*,

Memoria de prueba, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 2000.

10. CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO: *Aporte de! Sector privado a la seguridad social*. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, 2000.
11. DRAGO MORALES, JORGE: *Principales modificaciones al nuevo régimen de pensiones del decreto ley 3.500*. Temas de Derecho/Universidad Gabriela Mistral, año III, número 1, páginas 40-47, 1988.
12. ELTER, DORIS: *Sistema de administradoras de fondos de pensiones chileno: injusticias de un modelo*. Universidad Arcis: Pet: Lom Eds., 1999.
13. FAVRE, MICHELLE: *A 25 años de la reforma del sistema previsional chileno: evaluación y propuestas de ajuste*. BBVA Provida S. A., Santiago, 2006.
14. GONZÁLEZ MOYA, CARLOS: *Reforma previsional: decreto ley 3.500: comentado y actualizado*. Ed. Publibey, 1995.
15. HUJO, KATIA: *¿públicos o privados?: los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2004.
16. INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO: *La mitología previsional chilena*. Revista Libertad y Desarrollo, número 158, noviembre de 2005.
17. LANATA FUENZALIDA, GABRIELA: *Manual de legislación previsional*. Ed. Cono Sur, 2001.
18. LARRAIN VILLANUEVA, FLORENCIA. (2012). *El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales..* Rev. chil. derecho vol.39 no.2 Santiago ago. 2012

19. MACÍAS MUÑOZ, OSVALDO: *El sistema chileno de pensiones*, Ed. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (4ª edición), Santiago, 1998.
20. MIRANDA SALAS, EDUARDO Y RODRÍGUEZ SILVA, EDUARDO: *Examen crítico del sistema de administradoras de fondos de pensiones: mitos y realidades*. Ed. Universitaria, Santiago, 2003
21. MUJICA, PATRICIO: *La reforma previsional en Chile*. Programa Postgrado en Economía. Serie Investigación / ILADES y Georgetown University, número I-60, diciembre de 1992.
22. OYARZO LABRA, OSCAR: *Estudio crítico de la legislación previsional chilena*. Memoria de prueba, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1954.
23. RIESCO, MANUEL: *Chile 20 años de experiencias liberales en protección social*. Informe de Chile al Seminario internacional PNUD, Santiago, Mayo 2002.
24. RIVAS TAPIA, WALDEMAR: *Análisis comparativo del antiguo y nuevo régimen previsional chileno*. Memoria de prueba, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 2001.
25. RODRÍGUEZ PINO, CLAUDIA: *El nuevo sistema previsional y las administradoras de fondos de pensiones*. Memoria de prueba, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, 1988.
26. SANTORO, MARIKA. 2012. *Estudio de proyecciones*. Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI)
27. YAÑEZ ARELLANO, SERGIO: *La situación previsional de los pensionados, antes y después de la reforma de 1980*. Memoria de prueba, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, 1999.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

<http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-5786.html>

<http://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810825033/aporte-previsional-solidario-de-vejez>