



**Universidad de Chile**  
**Facultad de Derecho**  
**Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

# **LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA REFORMA PREVISIONAL Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

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

**Alumnos Memoristas:**  
**Víctor Miguel Acevedo Rivas**  
**Vladimir Ortega Carquín**

**Profesor Guía:**  
**Christian Melis Valencia**

**Santiago, Chile**  
**2012**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
---------------------------	---

### **CAPÍTULO I**

<b>Historia de la Seguridad Social en Chile</b> .....	5
1. Síntesis de la Seguridad Social, Período 1924-1980 .....	5
2. Reforma Previsional de 1980 .....	11
3. Reforma Previsional de 2008 .....	19
3.1 Antecedentes de la Reforma Previsional de 2008.....	19
3.2 Los Pilares del Sistema de Pensiones Chileno .....	22
i. Primer Pilar o Pilar Solidario.....	22
ii. Segundo Pilar o Pilar Obligatorio.....	24
iii. Tercer Pilar o Pilar Voluntario .....	26
4. Marco Normativo De La Institucionalidad Pública Del Sistema De Pensiones Chileno .....	27
4.1 Instituciones Previas a la Reforma Previsional de 2008.....	28
a) Ministerio del Trabajo y Previsión Social.....	28
b) Subsecretaría de Previsión Social .....	32
c) Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) .....	34
4.2. Instituciones Creadas por la Reforma Previsional de 2008.....	37
a) Superintendencia de Pensiones (SUPEN).....	37
b) Instituto de Previsión Social (IPS) .....	41
c) Instituto de Seguridad Laboral (ISL).....	45
d) Centro de Atención Previsional Integral (CAPRI).....	46
e) Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.....	49
f) Consejo Consultivo Previsional.....	51
g) Fondo para la Educación Previsional (FEP).....	53

### **CAPÍTULO II**

<b>Los Principios de la Seguridad Social y La Reforma Previsional</b> .....	56
1. La Universalidad.....	58

2. La Igualdad.....	64
3. La Integridad o Suficiencia .....	70
4. La Unidad .....	73
5. La Internacionalidad .....	78
6. La Subsidiariedad.....	81

### **CAPÍTULO III**

<b>Los Nuevos Principios de la Reforma Previsional .....</b>	<b>85</b>
1. La Sostenibilidad Financiera .....	86
2. La Promoción del Ahorro Nacional.....	90
3. La Responsabilidad por la Protección .....	93
4. La Solidaridad .....	97

### **CAPÍTULO IV**

<b>Solidaridad versus Subsidiariedad en la Reforma Previsional .....</b>	<b>102</b>
--	------------

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>108</b>
---------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>111</b>
---------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

El 17 de Marzo de 2008 se publicó la Ley N° 20.255 que establece la nueva reforma previsional, la que comenzó a implementarse gradualmente desde el 1 de julio de 2009. Su creación está basada en la necesidad del país en reformar nuestro sistema previsional actual por uno moderno, universal, adaptable con el tiempo y principalmente que reflejara un mayor compromiso del Estado con sus ciudadanos.

La Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en el mensaje del proyecto de ley sobre Reforma Previsional enviado al Congreso Nacional señaló que el objetivo de esta Reforma *“es que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente. Al final de su vida laboral, las chilenas y chilenos ya no sentirán el temor de no saber con qué ingresos contarán para cubrir sus gastos. Lo anterior considera por un lado, perfeccionar el actual sistema de capitalización individual, y por otro, complementarlo con un Sistema de Pensiones Solidarias que cubra a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna”*.<sup>1</sup>

En efecto, la Reforma Previsional aprobada constituye las bases de un sistema de pensiones de carácter social, que entrega protección con respaldo social efectivo a toda la población, independiente de las oportunidades que hayan tenido durante su vida activa, refuerza el carácter solidario del sistema, amplía su cobertura, supera o atenúa las discriminaciones de género y establece un nuevo marco institucional que posibilita una gestión del sistema coherente, articulada y eficiente.

---

<sup>1</sup> Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional. Cuenta en Sesión 109, Legislatura 354. Cámara de Diputados. 15 de diciembre de 2006.

Es así, que los objetivos generales que conforman esta reforma son el reconocimiento y consagración de derechos sociales fundamentales para hombres y mujeres; la constitución de un sistema de beneficios basado en el principio de la solidaridad y equidad intergeneracional; el rol público del Estado en la institucionalidad del sistema de pensiones; el perfeccionamiento de la industria de administradoras de fondos de pensiones; la generación de mecanismos institucionales orientados a generar mayor competencia en precios y el fortalecimiento de la gestión y colaboración público-privada en la información, provisión y administración de prestaciones, beneficios y servicios previsionales.

Pero con esta reforma, la institucionalidad vigente hasta el año 2008 no se complementa con el nuevo marco normativo previsional, por ello fue necesario reformar y crear una nueva institucionalidad que fuera capaz de desarrollar, guiar y vigilar cada aspecto de esta reforma desde sus inicios, pasando por cada etapa de su aplicación, la regularización de su funcionamiento, y la actividad que desarrollen los agentes privados para que se guíen por las reglas de orden público impuestas para el bienestar social.

Paralelamente, nuestro sistema de pensiones se guía por diferentes principios rectores que caracterizan a nuestras instituciones, estos principios han sido perfectamente identificables en diversas investigaciones, pero con la reforma estos principios previsionales son necesarios de investigar, además de referirse a los cuerpos normativos que los sostienen. Esto debido a la mezcla de principios de diversas características, entiéndase que por un lado promueve los principios neoliberales en el ámbito económico, con rasgos de subsidiariedad en su aplicación práctica, y a la vez posee claros indicios de carácter social, que se ven representados en el pilar solidario propuesto en la reforma. Siendo el conflicto más preponderante el principio de la solidaridad contra la subsidiariedad del Estado.

Esto último es el objetivo planteado para este trabajo, la identificación y el análisis de los principios de la seguridad social presentes en nuestro sistema previsional, como se han desarrollado en la reforma previsional de 2008, para poder discernir si esta reforma ha perfeccionado el sistema de pensiones solamente en un ámbito institucional o también lo ha perfeccionado mediante un cambio de fondo en las directrices que guían estas instituciones. 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.

Para lograr este objetivo, en el capítulo I, desarrollaremos la historia de la seguridad social en Chile, reflejada en el marco normativo que evoluciona desde la creación del seguro social de 1924 hasta la reforma previsional de 2008. Este capítulo está subdividido en 4 puntos; los primeros tres puntos describirán las distintas etapas históricas de la seguridad social en nuestro país. El primer punto es desde 1924 hasta la reforma previsional de 1980; el segundo punto es desde 1980 hasta la reforma previsional de 2008; y el tercer punto explicará esta reforma previsional y su implementación normativa. Concluyendo el capítulo con el punto 4, que detallará las instituciones que participan de la previsión social, desde antes de la reforma previsional de 2008 y las que se han creado en virtud de esta reforma.

En el capítulo II, identificaremos los principios tradicionales de la seguridad social, que se caracterizan por estar presentes en nuestro sistema previsional y como se refleja cada uno de ellos en la reforma previsional que estudiamos.

En el capítulo III, identificaremos y analizaremos los principios de la seguridad social que no habían sido considerados en Chile antes de la reforma previsional de 2008.

Finalmente, en el capítulo IV, realizaremos un análisis del conflicto que se suscita en nuestro sistema de pensiones entre los principios de la Solidaridad y la Subsidiariedad.

# CAPITULO I

## HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE

### 1. SINTESIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PERIODO 1924-1980

Si entendemos la Seguridad Social como un conjunto de programas orientados a la atención de ciertos estados de necesidad de los individuos, entonces en septiembre de 1924, Chile se convierte en el primer país de América Latina en implantar un Sistema de Seguridad Social. Con la aprobación de las “leyes sociales” de ese año, se crea un seguro social obligatorio de carácter general, además de una atención nacional de salud, llegando a cubrir el 80% de la fuerza laboral activa. Al año siguiente, en la Constitución de la República de Chile de 1925, en el artículo 10 se señala: *“La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y de su familia”* agrega que *“es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país.”*

En esta época se crean la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, el Servicio de Seguro Social y el Seguro de Pensiones para Empleados Particulares. Estas instituciones originalmente se basaron en un sistema de financiamiento con capitalización, pero la relación entre los aportes y beneficios se rompió, debido a que estos beneficios se hicieron extensivos a grupos de afiliados que no habían realizado las contribuciones necesarias o requeridas.<sup>2</sup> El sistema se transformó en un sistema de reparto que fue expandiéndose durante los siguientes cincuenta años, ya sea por la incorporación de prestaciones sociales, como por el incremento de la población cubierta. La

---

<sup>2</sup> María Ascensión Morales Ramírez, *La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2005, p 14.

evolución de los distintos seguros sociales que componían el sistema, siendo el más importante el de pensiones, no se desarrolló de forma uniforme y programada, sino que se fue considerando un sistema estratificado y con grandes diferencias en cuanto a la unidad, coordinación e intensidad de los programas.<sup>3</sup>

El sistema de reparto sería oficialmente consagrado el año 1952, en la Ley N° 10.383, al declarar que el Seguro contra los riesgos de enfermedades, invalidez, vejez y muerte era obligatorio para “*todos los obreros que ganen un salario*”<sup>4</sup>; ley que a la vez transforma la entonces Caja de Seguro Obligatorio en el Servicio de Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud. También agrega varios beneficios a los obreros, entre los que se cuenta la pensión de sobrevivencia, subsidio a la maternidad, mejoras de las pensiones de invalidez, vejez y subsidio de enfermedad y se amplía a toda la familia la atención gratuita de salud.<sup>5</sup>

El sistema seguiría ampliándose y aumentando los beneficios, como el establecimiento de la asignación familiar para los obreros que imponían en el Servicio de Seguro Social en 1953<sup>6</sup>, disposición que no cubría a los asegurados independientes; y en 1957<sup>7</sup> se incluye al sector pasivo en el gasto de los recursos del Servicio de Seguro Social. En 1963 se crea el Fondo de Revalorización de

---

<sup>3</sup> Hugo Cifuentes, “*El Nuevo Derecho de Las Pensiones En América Latina*”, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México D.F., 2005, p 93.

<sup>4</sup> Art. 2 inc primero, Ley N° 10.383 de 1952.

<sup>5</sup> José Pablo Arellano, “*Políticas Sociales y Desarrollo, Chile: 1924-1984*”, Ed CIEPLAN, Santiago, 1985, p 78.

<sup>6</sup> Art. 1° Decreto con Fuerza de Ley N° 245 de 1953 del Ministerio de Hacienda.

<sup>7</sup> Art. 1, Ley N° 12.463 de 1957: “*Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 59° de la ley N° 10.383, modificada por la ley número 11.496:*

*1° Substitúyese la letra a) por la siguiente: 'a) Para los gastos por pensiones, asignaciones por hijos, rehabilitación de asegurados inválidos y cuotas mortuarias, el 9% de la suma total de salarios, rentas de independientes y subsidios, sobre los cuales se hacen imposiciones; las imposiciones sobre pensiones y la imposición adicional que se fije por faenas de trabajos pesados. Para gastos de rehabilitación de asegurados inválidos se destinará hasta el cinco por mil de dicho 9%.’”*

Pensiones cuya tarea sería financiar un régimen de pensiones mínimas para compensar el deterioro de estas debido a la desvalorización de la moneda<sup>8</sup>

En 1968<sup>9</sup> se estableció un régimen uniforme de protección contra los accidentes del trabajo que incluía a todos los trabajadores dependientes y estudiantes de establecimientos públicos o privados. Esto considerando que hasta esa fecha, solo la cuarta parte de la población afiliada a algún sistema previsional estaba protegida contra los accidentes y enfermedades laborales.

A inicios de la década de 1970, el sistema cubriría al 70% de la población, otorgando protección respecto a la mayoría de las contingencias tradicionales, salvaguardando las diferencias respectivas de cada seguro social entre el aporte y el beneficio. Funcionarían más de 35 cajas de previsión, de las cuales tres de ellas, Cajas de Previsión de los Empleados Públicos, Caja de Previsión de los Empleados Particulares y el Servicio de Seguro Social, aglomeraban al 60% de los protegidos por el sistema previsional. Más de 600 normas entre leyes, decretos y reglamentos intentaban regular el sistema previsional, lo que originaba una institucionalidad y administración laberíntica en cuanto a su aplicación y

---

<sup>8</sup> Art. 1, Ley N° 15.386 de 1963: “Créase el Fondo de Revalorización de Pensiones, que tendrá por objeto financiar un régimen de pensiones mínimas, compensar el deterioro sufrido por las pensiones de regímenes previsionales a causa de la desvalorización monetaria y mantener sus montos revalorizados de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta ley”.

<sup>9</sup> Art. 1 al 3, Ley N° 16.744 de 1968, artículo 1: “Declárase obligatorio el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, en la forma y condiciones establecidas en la presente ley”.

Artículo 2: “Estarán sujetas, obligatoriamente, a este seguro, las siguientes personas:

- a) Todos los trabajadores por cuenta ajena...;
- b) Los funcionarios públicos de la Administración Civil del Estado...;
- c) Los estudiantes que deben ejecutar trabajos que signifiquen una fuente de ingreso para el respectivo plantel;
- d) Los trabajadores independientes y los trabajadores familiares...”

Artículo 3: “Estarán protegidos, también, todos los estudiantes de establecimientos fiscales o particulares por los accidentes que sufran con ocasión de sus estudios o en la realización de su práctica educacional...”

conocimiento. Se habían desarrollado profundas desigualdades en el tratamiento de los distintos grupos sociales protegidos<sup>10</sup>.

En 1971, la Ley 17.398, conocida como Estatuto de Garantías Democráticas, realiza una reforma constitucional que dispone que la *“la ley deberá cubrir, especialmente los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de la familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva y curativa, y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad; y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares”*.<sup>11</sup> Esta reforma buscaba reforzar y concretar el resguardo constitucional que ostentaba la Seguridad Social, actualizándola de acuerdo a las políticas que se habían desarrollado durante los últimos cuarenta y seis años (1925-1971).

Un cambio significativo en el sistema de seguridad social ocurre a partir del 1973, con la llegada del régimen militar, al comenzar a imponer medidas en pro de una mayor racionalización de los medios y uniformidad de las prestaciones. Los primeros cambios se ven en 1973 al igualarse la asignación familiar y crearse el Sistema Único de Asignaciones Familiares<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> José Pablo Arellano, op. cit., p 86.

<sup>11</sup> Art. Único, numeral 10, Ley N° 17.398 de 1971: *“Agrégase al artículo 10 el siguiente N° 16.- El derecho a la seguridad social.*

*El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.*

*La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.*

*El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores.*

*Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud.”*

<sup>12</sup> Art 28, Decreto Ley N° 97 de 1973: *“Créase el Sistema Único de Asignaciones Familiares el cual se regirá, hasta tanto no se dicten las disposiciones que regulen su funcionamiento definitivo, por las normas contenidas en los artículos siguientes”*.

En 1975, se realiza el cambio más importante y trascendental en el sistema de pensiones, se establece el régimen de Pensiones Asistenciales para toda la población más pobre sobre los 65 años y los inválidos mayores de 18 años<sup>13</sup>. Aunque el monto de esta pensión es reducido, un tercio de la pensión mínima, con ella se favoreció a más de doscientos mil personas que estaban al margen de la previsión social, y que carecían de recursos<sup>14</sup>. Esta pensión o PASIS como sería conocida, establece de forma expresa la creación del denominado Pilar 1 de nuestro sistema de pensiones, o Pilar Solidario.

En 1979 se cambia el régimen de jubilación por años de servicio que imperaba a la fecha y pasa a ser jubilación por edad. Mediante el Decreto Ley N° 2.448<sup>15</sup>, se establece la modificación a todos los sistemas de previsión,

---

<sup>13</sup> Art. 1, Decreto Ley N° 869 de 1975, que establece Régimen de Pensiones Asistenciales Para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos: *“Las personas inválidas y las mayores de 65 años de edad, que carezcan de recursos, tendrán derecho a acogerse a pensión asistencial con arreglo a las disposiciones contenidas en el presente decreto ley, siempre que cuenten con una residencia continua mínima de tres años en el país.*

*Se considerará inválido al mayor de 18 años de edad que en forma presumiblemente permanente esté incapacitado para desempeñar un trabajo normal o que haya sufrido una disminución de su capacidad de trabajo, de manera que no esté en condiciones de procurarse lo necesario para su subsistencia, y que no tenga derecho a percibir una pensión derivada de accidente del trabajo o de otro sistema de seguridad social. La declaración de invalidez corresponderá efectuarla al Servicio Nacional de Salud, en la forma que determine el reglamento.*

*Se entenderá que carece de recursos la persona que no tenga ingresos propios o, de tenerlos, ellos sean inferiores al 50% de la pensión mínima establecida en el inciso segundo del artículo 26° de la ley N° 15.386 y siempre que, además, en ambos casos el promedio de los ingresos de su núcleo familiar, si los hubiere, sea también inferior a ese porcentaje. Dicho promedio se determinará dividiendo el ingreso total del núcleo familiar por el número de personas que lo componen. Para este mismo efecto se considerará que componen el núcleo familiar todas aquellas personas que, unidas o no por vínculos de parentesco, conviven en forma permanente bajo un mismo techo. El reglamento determinará la forma de acreditar la carencia de recursos”.*

<sup>14</sup> José Pablo Arellano, op. cit., p 89.

<sup>15</sup> Art. 1, Decreto Ley N° 2.448 de 1979: *“En todos los regímenes previsionales, para todos los efectos legales y particularmente para los de los artículos 2° a 12° de este decreto ley, todas las pensiones serán consideradas como pensiones por antigüedad, excluidas, únicamente, las de invalidez, las que requieran algún requisito de edad para su obtención y las que sean de sobrevivencia”.*

Art. 19: *“Los regímenes previsionales de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, continuarán rigiéndose para todos los efectos legales por las disposiciones del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, sus modificaciones y demás normas pertinentes a ellos, respectivamente”.*

excluyendo a los de las Fuerzas Armadas y Orden Social, utilizando una proporción derivada de los años de servicio y la edad mínima que se requiere para jubilar. Desde entonces la edad mínima para jubilar en los hombres es de 65 años y la de la mujer de 60 años. Este cambio tuvo dos efectos en el sistema de pensiones, por un lado el trabajador estaría más años cotizando, aportando así nuevos ingresos al sistema, y por otro lado, implicaría menores gastos al sistema que no tendría que pagar los años que el trabajador aun no ha cumplido la edad necesaria para pensionarse.

## 2. REFORMA PREVISIONAL DE 1980

El 13 de noviembre de 1980, se publica en el Diario Oficial el Decreto Ley N° 3.500, que establece un Nuevo Sistema de Pensiones. Este decreto ley tendría por objetivo reestructurar el sistema de reparto hacia un modelo de capitalización individual.

Este nuevo sistema creó las Administradoras de Fondos de Pensiones<sup>16</sup> (AFP), donde se efectuaría la capitalización individual de cada trabajador afiliado al sistema, a la vez que se inició la fusión de las cajas previsionales en una entidad creada para tal propósito en el Decreto Ley N° 3.502, el Instituto de Normalización Previsional (INP), que incorporaría a aquellos que no optaran por traspasarse al nuevo modelo.

Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia son incorporadas a la nueva ley, realizando las transformaciones necesarias a las funciones de estas nuevas instituciones, permitiendo que el Estado comenzara a desligarse paulatinamente de su acción en el sistema de pensiones.

Entre los cambios más importantes se considera el establecimiento de un régimen de pensiones de capitalización individual, mediante el sistema de cotizar en las Administradoras de Fondos de Pensiones. De esta forma las pensiones estarían en concordancia con las cotizaciones que haya realizado el trabajador durante su vida laboral. El incentivo para fomentar el traspaso se debió a la rebaja de las cotizaciones que se realizan con este sistema. Con el sistema antiguo se

---

<sup>16</sup> Art. 1 inc 2°, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: “*La capitalización se efectuará en organismos denominados Administradoras de Fondos de Pensiones*”. Título IV, artículos N° 23 al 50. De Las Administradoras de Fondos de Pensiones.

cotizaba en promedio, entre un 20% a un 30% de la remuneración, y con el nuevo sistema, se cotiza solo un 10%<sup>17</sup>.

Se reconocen tres tipos de pensiones, la de vejez, de sobrevivencia y de invalidez<sup>18</sup>:

a) Pensión de Vejez Normal, a la cual tiene derecho, el hombre que cumpla 65 años y la mujer de 60 años de edad<sup>19</sup>.

b) Pensión de Invalidez<sup>20</sup>, acceden los afiliados no pensionados que no cumplen la edad para acceder a una pensión de vejez, que hayan recibido un menoscabo permanente en su capacidad de trabajo. Se hace la diferencia que si el origen es laboral, opera el Seguro Social de Accidentes del Trabajo y enfermedades Profesionales, Ley N° 16.744 de 1968. Ambas pensiones son incompatibles.

c) Pensión de Sobrevivencia, en caso que el afiliado fallezca, la familia cercana que componga su grupo familiar tiene derecho a esta pensión. La cónyuge sobreviviente, el viudo inválido que haya sido carga de familia, la madre de los hijos no matrimoniales, los hijos, y en ciertas circunstancias, el padre o la madre son los beneficiarios de esta pensión<sup>21</sup>.

En el caso de la pensión de vejez, se puede optar por dos modalidades:

- 1.- Contratar en una compañía de seguros una Renta Vitalicia, o
- 2.- Mantener el saldo del Fondo de Pensiones en la Administradora, y realizar con cargo a este Fondo, los retiros programados que generan la pensión.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Art. 17, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: "Los trabajadores afiliados al Sistema estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual, el diez por ciento de sus remuneraciones o rentas imponibles, sin perjuicio de lo dispuesto para los independientes."

<sup>18</sup> Art. 1 inc. Primero, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: "Créase un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual que se regirá por las normas de la presente ley".

<sup>19</sup> Art. 3, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

<sup>20</sup> Art. 4, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

<sup>21</sup> Art. 5, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

<sup>22</sup> Art 62, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: "Los afiliados que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3°, podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de constituir una pensión de vejez.

La pensión de vejez se financia con el capital de la cuenta individual del afiliado y el bono de reconocimiento en los casos que corresponda. Las pensiones de invalidez y de sobrevivencia se financian además con un aporte adicional para complementar la pensión de aquellos que no hubieren alcanzado las cotizaciones necesarias para acceder a este beneficio.<sup>23</sup>

La Administradora de Fondos de Pensiones debe crear una Cuenta Individual de Capitalización Previsional a cada uno de sus afiliados, el saldo de esta cuenta solo puede ser utilizado para financiar una pensión.

Los Fondos de Pensiones son un patrimonio independiente del patrimonio de la Administradora, son inembargables, no están afectos a gravámenes, los únicos dueños son los afiliados, y la rentabilidad que generen le pertenece a los afiliados de la Administradora, salvaguardando la comisión que esta cobra por su gestión. La inversión de los Fondos está limitada a lo señalado en la ley.

---

*A este efecto, cada afiliado podrá optar por una de las siguientes alternativas:*

*1.- Contratar con una Compañía de Seguros un seguro de renta vitalicia, por el cual aquélla se obligue a pagarle una renta mensual hasta que fallezca y a sus beneficiarios señalados en el artículo 5°, pensiones de sobrevivencia, que deberán guardar, respecto de dicha renta vitalicia, una proporción no inferior a la que se establece entre la pensión mínima de sobrevivencia y la pensión mínima de vejez.*

*En el evento que opte por esta alternativa, la Administradora transferirá a la Compañía de Seguros fondos de la cuenta individual del afiliado, para el pago de la prima correspondiente.*

*2.- Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos de Pensiones y efectuar con cargo a ella, retiros de acuerdo a lo que se establece en los artículos 66 y siguientes”.*

<sup>23</sup> Art. 13, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: “Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, se financiarán, en su caso, con:

*a) El capital acumulado por cada afiliado;*

*b) El aporte estatal complementario, en caso que la pensión devengada fuere o llegare a ser inferior a la pensión mínima;*

*c) El seguro a que se refiere el Título V; y d) El reconocimiento hecho por las instituciones de previsión en los casos contemplados en el Título XI”.*

El Estado garantiza Pensiones Mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia<sup>24</sup>, a los afiliados acogidos al régimen de retiro de sus cuentas individuales y que se les haya agotado sus recursos; en el caso de los acogidos al sistema de seguros, que su renta sea inferior a la pensión mínima. En el caso de la pensión de vejez exige contar con 20 años de cotizaciones computables en cualquiera de los sistemas previsionales<sup>25</sup>. Para la pensión de invalidez<sup>26</sup> y sobrevivencia<sup>27</sup> exige contar con 2 años de cotizaciones en los últimos 4 años, a la fecha del hecho que declare la invalidez, o del fallecimiento del afiliado.

Se discrimina entre las personas que están obligadas por ley a cotizar, que comprende a los trabajadores dependientes, hombres menores de 65 años y mujeres menores de 60 años; y las personas que pueden cotizar voluntariamente en el sistema, que comprende a los trabajadores independientes, para quienes el monto que impongan también es voluntario, siempre que no sea menor a un

---

<sup>24</sup> Art. 1 inc. 3°, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: “El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados al Sistema que cumplan los requisitos establecidos en este cuerpo legal.”

<sup>25</sup> Art. 75, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: “Tendrán derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez, el afiliado hombre que tenga sesenta y cinco o más años de edad y la mujer que tenga sesenta o más años de edad y que registren, además, veinte años, a lo menos, de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales y de acuerdo a las normas del régimen que corresponda”.

<sup>26</sup> Art. 77, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: “La pensión mínima de invalidez, será igual a cien por ciento de la pensión mínima de vejez señalada en el artículo 73.

Tendrán derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de invalidez, aquellos afiliados que fueran declarados inválidos por el organismo competente y que reúnan los siguientes requisitos:

- a) No tener derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez;
- b) Registrar dos años de cotizaciones como mínimo en cualquiera de los sistemas previsionales durante los últimos cuatro años anteriores al momento de sobrevivir la invalidez, o estar cotizando en caso que esta ocurra a consecuencia de un accidente y siempre que tenga una afiliación no inferior a seis meses, y
- c) Acreditar la invalidez mientras se encuentra cotizando o dentro de los dos años contados desde la última cotización”.

<sup>27</sup> Art. 79, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: “Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tendrán derecho a la garantía estatal por pensión mínima, siempre que el causante hubiere estado pensionado a la fecha de su fallecimiento o tuviere registrado a esa misma fecha, a lo menos, dos años de cotizaciones en los últimos cuatro años anteriores, o se encuentre cotizando en caso de muerte por accidente”.

salario mínimo; basta una imposición en una Administradora para que el trabajador independiente quede afiliado al sistema de pensiones<sup>28</sup>.

En síntesis, el nuevo sistema de previsión social impuesto por el Decreto Ley N° 3.500, desarrolla y establece una firme base para el pilar 2 de un sistema de pensiones, al enfocarse exclusivamente en la necesidad de parte del trabajador o afiliado de cotizar e imponer en su cuenta de capitalización individual, como un resguardo a su futura pensión. El pilar 1 queda fijado por las Pensiones Asistenciales que se promulgaron en 1975, con el Decreto Ley N° 869, para los que quedaren fuera del sistema previsional, además del apoyo a las Pensiones Estatales de Garantía Mínima, que serían para los que estando dentro del sistema de AFP, no pudieren acceder a los beneficios de este sistema por no cumplir los requisitos mínimos de pensiones.

En 1983, la Ley N° 18.225, permite la desafiliación del sistema de AFP para volver al antiguo sistema, siempre que se cumplan los requisitos señalados en esta ley<sup>29</sup>; como la posibilidad que puedan pensionarse con menor edad a la

---

<sup>28</sup> Art. 89, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: *“Toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al Sistema que establece esta ley.*

*La primera cotización efectuada a una Administradora por un independiente, produce su afiliación al Sistema”.*

Art. 90: *“La renta imponible mensual será aquella que el interesado declare mensualmente a la Administradora en que se afilie, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo, ni superior al equivalente a ciento veinte Unidades de Fomento”.*

<sup>29</sup> Art. 1, Ley N° 18.225 de 1983: *“Autorízase la desafiliación del Sistema de Pensiones creado por el decreto ley N° 3.500, de 1980, a quienes se encuentren en alguna de las situaciones que se señalan:*

*a) Personas que puedan pensionarse en el régimen previsional del antiguo sistema con edades inferiores a sesenta y cinco años si es hombre y sesenta si es mujer, quienes deberán solicitar la desafiliación dentro del plazo de ciento ochenta días contado desde la fecha de publicación de esta ley. Esta norma no se aplicará a los casos a que se refiere el artículo 12 del decreto ley N° 2.448, de 1978;*

*b) Personas que hayan sido imponentes de instituciones de previsión del régimen antiguo y que por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4° transitorio del decreto ley N° 3.500, de 1980, no tengan derecho a bono de reconocimiento, y*

exigida en el régimen previsional antiguo; aquellos que al traspasarse al nuevo sistema de pensiones quedaren sin derecho al bono de reconocimiento; o que no pudieren acceder a la pensión de invalidez en el nuevo sistema de pensiones.

En 1987 con la Ley N° 18.646, que modifica el Decreto Ley N° 3.500, se crea la Cuenta de Ahorro Voluntario<sup>30</sup>, un mecanismo que permite al afiliado incrementar sus ahorros previsionales. Esta cuenta es independiente de su cuenta de Capitalización Individual y el afiliado puede disponer libremente de sus fondos, porque no se considera cotizaciones previsional para la tributación. No se debe confundir con el aporte adicional que puede realizar el afiliado

---

*c) Personas cuya solicitud de declaración de invalidez haya sido rechazada porque la pérdida de los dos tercios de su capacidad de trabajo se produjo en una fecha anterior a la de su afiliación al nuevo sistema.*

*En los casos contemplados en la letra a), se requerirá informe previo favorable de la Superintendencia de Seguridad Social.*

*El Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones conocerá las solicitudes de desafiliación y establecerá la concurrencia de los requisitos a que se refiere este artículo”.*

<sup>30</sup> Art. 1, Ley N° 18.646 de 1987: “Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.500, de 1980:

*Numeral 4.- Sustitúyese la denominación del Título III por la siguiente: "De las Cotizaciones y de la Cuenta de Ahorro Voluntario";*

*Numeral 11.- Agrégase el siguiente subtítulo antes del artículo 21: "2.- De la Cuenta de Ahorro Voluntario";*

*12.- Sustitúyese el artículo 21, por el siguiente: "Artículo 21.- Cada trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en la Administradora a que se encuentra afiliado, en forma simultánea con la cotización que establece el inciso primero del artículo 17, depósitos que no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.*

*Los depósitos a que se refiere este artículo se abonarán en una cuenta personal para cada afiliado, que se denominará cuenta de ahorro voluntario, la cual será independiente de su cuenta de capitalización individual.*

*Las Administradoras estarán obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de los depósitos que no se hubieren pagado oportunamente, cuando el afiliado les otorgue mandato implícito para ello. Para estos efectos será aplicable además, lo dispuesto en los incisos octavo al décimoquinto del artículo 19.*

*Los afiliados podrán efectuar hasta cuatro retiros con cargo a su cuenta de ahorro voluntario en cada año calendario. Las modalidades y condiciones de los retiros se determinarán en el reglamento.*

*Las cuentas de ahorro voluntario a que se refiere este artículo no gozarán de la inembargabilidad a que se refieren los artículos 34 y 35.”.*

voluntariamente según lo dispuesto por el Decreto Ley N° 3.500 en el artículo 21 original de 1980<sup>31</sup> que por esta Ley pasa a ser el artículo 18<sup>32</sup>.

En 1990, se crea la Cuenta de Ahorro de Indemnización, mediante la Ley N° 19.010<sup>33</sup>, con el objetivo de proveer un mecanismo de indemnización sustitutivo del tradicional para los trabajadores dependientes y, por otro lado, suministrar a los trabajadores de casa particular un beneficio de indemnización en caso de interrupción de la relación laboral. En ambos casos la indemnización es a todo evento y es administrada por la AFP a la cual está afiliado el trabajador.

---

<sup>31</sup> Art. 21, Decreto Ley N° 3.500 de 1980: *"Cada trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en su cuenta de capitalización individual, las siguientes cotizaciones:*

- a) Hasta el diez por ciento de su remuneración o renta imponible; y*
- b) Hasta el veinte por ciento de la parte que exceda de la remuneración o renta imponible y no exceda de ciento veinte Unidades de Fomento de la fecha señalada en el artículo 16.*

*Los afiliados podrán efectuar depósitos adicionales a los establecidos en el inciso anterior en sus cuentas, los que no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta".*

<sup>32</sup> Art. 1, Ley N° 18.646 de 1987: *Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.500, de 1980*

*numeral 8.- Sustitúyese el artículo 18 por el siguiente: "Artículo 18.- Cada trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en su cuenta de capitalización individual una cotización de hasta el 20 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles.*

*Estas cotizaciones no serán consideradas en la determinación del derecho a garantía estatal de pensión mínima a que se refiere el Título VII, ni para el cálculo del aporte adicional señalado en el artículo 53."*

<sup>33</sup> Art. 5 inc. Cuarto, Ley N° 19.010 de 1990, que Establece Normas sobre Terminación del Contrato del Trabajo y Estabilidad Laboral: *"Lo dispuesto en los incisos anteriores no se aplicará en el caso de terminación del contrato de los trabajadores de casa particular, respecto de los cuales regirán las siguientes normas:*

*a) Tendrán derecho, cualquiera que sea la causa que origine la terminación del contrato, a una indemnización a todo evento que se financiará con un aporte del empleador, equivalente al 4,11% de la remuneración mensual imponible, la que se regirá, en cuanto corresponda, por las disposiciones de los artículos 7° y 8° de esta ley, y*

*b) La obligación de efectuar el aporte tendrá una duración de once años en relación con cada trabajador, plazo que se contará desde el 1° de enero de 1991, o desde la fecha de inicio de la relación laboral, si esta fuere posterior. El monto de la indemnización quedará determinado por los aportes correspondientes al período respectivo, más la rentabilidad que se haya obtenido de ellos".*

*Art. 6°: "No obstante lo señalado en el artículo anterior, las partes podrán, a contar del inicio del séptimo año de la relación laboral, sustituir la indemnización que allí se establece por una indemnización a todo evento, esto es, pagadera con motivo de la terminación del contrato de trabajo, cualquiera que sea la causa que la origine, exclusivamente en lo que se refiera al lapso posterior a los primeros seis años de servicios y hasta el término del undécimo año de la relación laboral".*

En el año 2002, la Ley N° 19.795, que modifica el Decreto Ley N° 3.500, en Materia de Inversión de los Fondos de Pensiones, crea el sistema de inversión de Multifondos en las Administradoras, que incluye tanto al ahorro obligatorio como al voluntario. Se trata de un esquema de cinco tipos de fondos de inversiones, diferenciados por la proporción de su portafolio invertido en títulos de renta variable. Su principal objetivo es incrementar el valor esperado de las pensiones que obtendrán los afiliados. Esta posibilidad de invertir en diferentes activos logra que se entregue a los afiliados un ingreso mayor en sus pensiones, además permite a los afiliados lograr una distribución de cartera más acorde con sus preferencias y necesidades, en cuanto a riesgo y rentabilidad. Entre sus principales características se encuentran:

- 1.- La elección de fondos de pensiones por parte del afiliado, con algunas limitantes por edad.
- 2.- Diferenciación de los Tipos de Fondos de Pensiones. Esta se establece, principalmente, en función de los límites máximos y mínimos de inversión en instrumentos de renta variable, permitidos para cada tipo de fondo.
- 3.- Obligatoriedad de la creación de Fondos. La creación de los cuatro fondos de menor riesgo relativo es de carácter obligatorio para las AFP. La creación del fondo tipo A, más intensivo en títulos de renta variable, es de carácter voluntario.
- 4.- Traspasos entre Fondos. Los afiliados pueden traspasar sus fondos libremente entre los Fondos.
- 5.- Contratos entre AFP y Afiliados, para asignar recursos de una misma cuenta entre dos Tipos de Fondos.
- 6.- Rentabilidad Mínima. La medición de la rentabilidad mínima se efectúa, para cada tipo de fondo, en base a una banda, definida a partir del promedio de la rentabilidad real del sistema para cada uno de ellos.
- 7.- Estructura de Comisiones. Es uniforme para todos los afiliados independientemente del fondo que estos elijan.
- 8.- Separación de Saldos. Cada tipo de saldo puede permanecer en fondos distintos entre sí.

### **3. REFORMA PREVISIONAL DE 2008**

#### **3.1.- Antecedentes de la Reforma Previsional de 2008**

Desde 1980 hasta 2006, Chile sufrió diversos cambios, la población creció de forma sustancial a la vez que ha envejecido, y el Sistema de Capitalización Individual no fue capaz de asegurar a los chilenos pensiones suficientes para permitir una vejez digna. Esto llevó a pensar en mejorar el Sistema de Pensiones de forma sustancial, no solo en aspectos formales como se había desarrollado hasta el año 2006 (hasta ese año, el sistema de Pensiones había tenido más de 30 reformas de diversas índole que permitió que se desarrolle en el tiempo y se fuera constantemente adaptando), sino que en una reforma que implicar soluciones a largo plazo y pudiera abarcar a todos los chilenos.

El año 2006 se formó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, presidido por el economista Mario Marcel. Este Consejo actuando por mandato de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria (periodo presidencial 2006-2010) desarrolló una propuesta para reformar el sistema de pensiones que permitiría la integración de la solidaridad como principio rector del sistema. A fines de ese año, por influencia del informe del Consejo, el Gobierno envía al parlamento un proyecto de ley de reforma previsional de tres pilares, planteando tres desafíos fundamentales:

- Universalizar el derecho a la protección de la seguridad social
- Minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez
- Transformar las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad, a través del trabajo, productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado.

Para esto, se plantearon 7 puntos centrales a discutir:

1. La creación de un Sistema de Pensiones Solidarias, que otorgaría dos beneficios, la Pensión Básica Solidaria (PBS) de carácter no contributivo, y el Aporte Previsional Solidario (APS) que complementa el ahorro personal. El costo anual de este nuevo Primer Pilar Solidario se estimaría en 1% del PIB de Chile.

2. El desarrollo de incentivos para mejorar los niveles de cobertura, es uno de los grandes desafíos que enfrenta el sistema de seguridad social. La cobertura del sistema contributivo es de aproximadamente un 60%, como resultado de los elevados índices de informalidad y trabajo independiente. Para ello, el proyecto contempla subsidios y nuevas medidas para los sectores sociales que muestran menor estabilidad en el trabajo, entre otros se encontraba una bonificación por cada hijo nacido vivo para las mujeres, el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia serían de cargo del empleador, el hombre no inválido sería beneficiario de la pensión de viudez generada por la cónyuge, a los trabajadores jóvenes entre 19 y 35 años se les otorgaría un subsidio a sus cotizaciones si tuvieran ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo, los trabajadores independientes estarían obligados a afiliarse al sistema, obteniendo todos los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

3. El desarrollo de una mayor competencia en el mercado de AFP. Se presentan propuestas como: Licitación anual de los nuevos afiliados al sistema; licitación conjunta de afiliados al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), separando a los afiliados por sexo; autorización a los bancos para constituir filiales AFP; eliminación de comisiones fijas que pueden cobrar las AFP.

4. El aumento de la rentabilidad y de la seguridad de las inversiones, instaurando una mayor flexibilización de la estructura del sistema a los límites de la inversión; aumento gradual del límite de inversión en el extranjero, el cual podría alcanzar a un 80% del valor de los fondos de pensiones de una administradora; mayor responsabilidad de las administradoras en la definición de las políticas de

inversión; obligar a las AFP a realizar comités de inversiones en los directorios; establecer mediciones de riesgo relevantes y flexibilizar el requisito de rentabilidad mínima para los fondos que cuenten con menos de 36 meses de funcionamiento.

5. El fomento de la participación y la educación previsional. Se propone crear un Comité de Usuarios para promover la participación ciudadana en el sistema de pensiones. Se crearía también un Fondo Concursable para la Educación Previsional, con el fin de promover, difundir y educar sobre el sistema previsional.

6. Garantizar la sostenibilidad y la transparencia en el sistema de pensiones, mediante el diseño de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales transitorios y permanentes con el sistema previsional, y que asegure la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

7. El fomento del ahorro previsional voluntario. Para ello se crearía un mecanismo de ahorro previsional voluntario colectivo, a través del cual los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores. Se otorgaría un beneficio anual de cargo del Estado equivalente al 15% del monto ahorrado en un año, siempre que ese ahorro se destine a pensión.

En síntesis, se proponía la creación de un nuevo Pilar Solidario, flexibilización y fortalecimiento del Pilar Obligatorio y la ampliación y fortalecimiento del Pilar Voluntario, todo esto mediante una política económica y social de parte del Estado con la previsión social.

El 11 de Marzo del año 2008, la Presidenta de la República de la época, Michelle Bachelet Jeria, promulga la Ley N° 20.255 que Reforma el Sistema Previsional. Esta reforma cumpliría con la mayoría de los temas propuestos por la Comisión, resultando en la implementación y mejoramiento de los tres pilares de la previsión.

## 3.2 Los Pilares del Sistema de Pensiones Chileno

### i. Primer Pilar o Pilar Solidario

El Primer Pilar se compone de los aportes del Estado a la previsión social, bajo los parámetros de cubrir, subsanar y fomentar pensiones dignas para la vejez de todos los sectores sociales y económicos, principalmente de los grupos más vulnerables.

Se crea la Pensión Básica Solidaria, la cual comprende a todos aquellos que por diversos motivos sociales y económicos no pudieren obtener algún tipo de pensión en cualquier otro régimen previsional. Se divide entre Pensión Básica Solidaria de Vejez y Pensión Básica Solidaria de Invalidez.

- a) La Pensión Básica Solidaria de Vejez<sup>34</sup> está determinada a las personas que hayan cumplido 65 años de edad; sean parte del 60% más pobre de la población; y que acrediten residencia en Chile por un lapso no menor a 20 años, ya sean continuos o discontinuos, y de 4 años de residencia en los últimos 5 años antes de pedir este beneficio.
- b) La Pensión Básica Solidaria de Invalidez<sup>35</sup> es para aquellas personas declaradas inválidas, que sean mayores de 18 años y menores de 65 años; pertenecientes al 60% más pobre de la población; y que acrediten residencia en Chile por un lapso no menor a 5 años dentro de los últimos 6 años antes de solicitar este beneficio.

Se crea el Aporte Previsional Solidario, destinado a las personas que tengan una o más pensiones regidas, ya sea por el Decreto Ley N° 3.500, o por el Régimen Previsional del Instituto de Previsión Social, o por la Ley N° 16.744 sobre

---

<sup>34</sup> Art. 3 al 8, Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>35</sup> Art. 16 al 19, Ley N° 20.255 de 2008.

Accidentes del Trabajo o Enfermedades Profesionales; y que el monto obtenido de estas pensiones sea inferior a la denominada Pensión Máxima con Aporte Solidario<sup>36</sup>. El Aporte Previsional también se divide en el Aporte Previsional Solidario de Vejez y el Aporte Previsional Solidario de Invalidez.

- a) El Aporte Previsional Solidario de Vejez<sup>37</sup> requiere que los beneficiarios tengan una pensión previa, además, que hayan cumplido 65 años; sean parte del 60% de la población más pobre del país; y que acrediten residencia en Chile con 20 años cotizados en cualquier régimen previsional.
- b) El Aporte Previsional Solidario de Invalidez<sup>38</sup>, requiere que los beneficiarios sean declarados inválidos; que tengan entre 18 y 65 años de edad; que puedan acreditar una permanencia en Chile no inferior a 5 años dentro de los últimos 6 años antes de solicitar este beneficio, y que la pensión obtenida por cualquier otro régimen previsional sea inferior a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. Cuando los beneficiarios cumplan los 65 años de edad, pueden acceder al Aporte Previsional Solidario de Vejez.

Se crea el Bono Por Hijo<sup>39</sup>, para las mujeres que hayan tenido uno o más hijos, nacidos vivos o adoptados, consistente en el 10% de 18 ingresos mínimos mensuales vigente en el mes de nacimiento del hijo. Este beneficio se crea en principio a la igualdad de la mujer ante la previsión, debido que esta siempre ve afectado su fondo de pensiones por la maternidad. Para acceder al Bono Por Hijo se requiere:

- a) Que acrediten residencia continua o discontinua por a los menos 20 años, contados desde los 20 años de edad de la beneficiaria, y 4 años durante los últimos 5 años antes de la presentación de solicitud.

---

<sup>36</sup> Art. 13, Ley N° 20.255 de 2008: “El valor de la pensión máxima con aporte solidario será, a contar del 1 de julio de 2012, de doscientos cincuenta y cinco mil pesos y se reajustará en la forma dispuesta en el artículo 8° de esta ley”.

<sup>37</sup> Art. 9 al 15, Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>38</sup> Art. 20 al 23, Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>39</sup> Art. 74 al 79, Ley N° 20.255 de 2008.

- b) Que se encuentre afiliada al sistema de pensiones del Decreto Ley N° 3.500, o ser beneficiaria de una Pensión Básica Solidaria.
- c) Haberse pensionado después del 1 de Julio de 2009
- d) Tener 65 años de edad cumplidos.

Se crea un Subsidio Previsional para Trabajadores Jóvenes<sup>40</sup>, que consiste en un aporte del Estado del 50% de la cotización previsional obligatoria calculado sobre el ingreso mínimo mensual. El objetivo es aumentar la tasa de empleo juvenil y fomentar las cotizaciones de estos, teniendo como meta a largo plazo que las imposiciones realizadas durante temprana edad permitirán que el fondo de pensiones aumente en relación a los años de inversión que desarrollará en el tiempo. Para acceder al beneficio, se requiere que:

- a) Los trabajadores tengan entre 18 y 35 años de edad.
- b) La remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.
- c) Estar afiliado al Sistema de Pensiones del Decreto Ley N° 3.500 y no tener más de 24 cotizaciones continuas o discontinuas desde que se ingresa al Sistema.
- d) El empleador debe pagar las cotizaciones en los plazos legales.

## **ii. Segundo Pilar o Pilar Obligatorio**

El Segundo Pilar se compone del sistema de pensiones basado en la capitalización individual obligatoria que se cotiza en las Administradoras de Fondos de Pensiones. Este Pilar ya estaba normado y definido en sus características básicas por el Decreto Ley N° 3.500, sufriendo modificaciones en cuanto a sus afiliados y aspectos económicos referidos a inversiones que podrían realizar las Administradoras.

---

<sup>40</sup> Art. 82 al 84, Ley N° 20.255 de 2008.

Se establece una licitación para la administración de cuentas de capitalización individual<sup>41</sup>, de los trabajadores que ingresen al Sistema de Pensiones por primera vez. Esta licitación tiene como objetivo el fomentar la competencia entre las Administradoras, provocando la baja en las comisiones que estas cobran a sus afiliados, además de incentivar a los usuarios para que sean más activos y pendientes de los porcentajes que cobren estas en sus Cuentas.

La licitación dura 24 meses, por lo que toda persona que ingrese al Sistema de Pensiones durante ese periodo está obligada a afiliarse en la Administradora que se haya adjudicado la licitación, que será la que cobre la comisión que sea menor a la vigente en el periodo de licitación.

Se establece la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes<sup>42</sup>, que comenzará a regir a partir del 1° de Enero de 2012<sup>43</sup>. El objetivo es incluir a los trabajadores no cubiertos por el Sistema de Pensiones, de forma que puedan acceder a los beneficios y derechos que da su afiliación, es decir acceso al sistema de Pensiones Solidarias, al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y al Sistema Único de Prestaciones Familiares, todo esto se contrapone con la obligación y el deber de cotizar en una Administradora.

Se exceptúan a esta obligación los trabajadores independientes que tengan cumplidos 55 años en el caso de los hombres y 50 años las mujeres, al 1° de Enero de 2012, así mismo a los que están afiliados a alguna institución del antiguo Sistema de Pensiones que es administrado por el IPS o las cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y del Orden.

---

<sup>41</sup> Art. 160 al 166, Decreto Ley N° 3.500 de 1980. Modificados por el art. 91 numeral 85 de la Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>42</sup> Art. 86 al 90, Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>43</sup> Art. Transitorio vigésimo noveno, Ley N° 20.255 de 2008.

### **iii. Tercer Pilar o Pilar Voluntario**

Este pilar existe desde los inicios de la reforma de 1980, cuando se establece el Ahorro Previsional Voluntario, se expande con la Cuenta de Ahorro Previsional, creada en 1987 y con la Cuenta de Ahorro de Indemnización creada en 1990. La reforma del año 2008 crea el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.

El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo<sup>44</sup> se crea con el objetivo de aumentar en mayor grado los ingresos de los trabajadores en sus cuentas de capitalización, mediante el mecanismo de crear beneficios tributarios para los empleadores, que al suscribir, en representación de sus trabajadores y de sí mismos, un contrato de ahorro colectivo con una Administradora de Fondos de Pensiones o cualquier otra organización autorizada como Bancos e instituciones financieras que administren este tipo de cuentas. Con este contrato, los aportes voluntarios que realizan los trabajadores se verán complementados por los aportes del empleador. El contrato de APVC se puede ofrecer a todos los trabajadores, puede ser uno o más contratos, pero las condiciones deben ser iguales para todos.

Se requiere que el mínimo de trabajadores que acceden al contrato sean entre el 30% del total de trabajadores de la empresa y que no sea menor de 300. Este número debe mantenerse durante la vigencia del contrato, y si disminuye, el empleador tiene un plazo de 12 meses para volver a cumplir con el número o porcentaje.

Con este tipo de contrato se busca no solo el aumento del fondo de pensiones de los trabajadores, también una participación más activa en los planes de ahorro de parte de los empleadores en beneficio de sus trabajadores.

---

<sup>44</sup> Art. 20 letra F al 20 letra O, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

#### **4. MARCO NORMATIVO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO**

Desde el origen de la seguridad social en Chile, se ha necesitado organismos encargados de aplicar y planificar las leyes que tengan relación con la previsión social, por lo que podemos encontrar instituciones que llevan más de 80 años de funcionamiento, manteniendo su rol, independiente que hayan sufrido cambios de nombre o de estatutos; como instituciones que han sido creadas, fusionadas y desaparecidas desde 1924 a la fecha. Con la Reforma Previsional de 2008, se crearon nuevas instituciones que deberían desarrollar la previsión con los nuevos planteamientos que se aplican en la Ley N° 20.255.

En nuestro actual marco institucional, podemos encontrar dos tipos de instituciones, aquellas existentes antes de la Ley N° 20.255, cuyo origen remonta desde los años 20; y las que fueron creadas expresamente por esta Ley, para cumplir con las necesidades de nuestro actual sistema.

##### **4.1 Instituciones Previas a la Reforma Previsional de 2008:**

- a) Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- b) Subsecretaría de Previsión Social.
- c) Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO).

##### **4.2. Instituciones Creadas por la Reforma Previsional de 2008:**

- a) Superintendencia de Pensiones (SUPEN).
- b) Instituto de Previsión Social (IPS).
- c) Instituto de Seguridad Laboral (ISL).
- d) Centro de Atención Previsional Integral (CAPRI).
- e) Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.
- f) Consejo Consultivo Previsional.
- g) Fondo para la Educación Previsional (FEP).

## **4.1 Instituciones Previas a la Reforma Previsional de 2008.**

### **a) Ministerio del Trabajo y Previsión Social**

El origen del Ministerio del Trabajo y Previsión Social viene del Decreto Ley N° 44 de 1924, del Ministerio del Interior, que crea el Ministerio del Higiene, Asistencia y Previsión Social, teniendo como fundamento:

1. La necesidad de mejorar las condiciones sanitarias de la población, a fin de disminuir al mínimo la excesiva mortalidad y sus consecuencias económicas y sociales;
2. Que el Estado tiene la obligación de normalizar y solucionar los problemas, no resueltos, de la beneficencia pública;
3. La importancia que debe tener la aplicación de las leyes sobre el trabajo y el seguro obrero que habían sido aprobados de forma reciente;
4. La necesidad de colocar los servicios de higiene y beneficencia pública que pertenecían al Ministerio del Interior y a la oficina del trabajo del Ministerio de Industria y Obras Públicas bajo una sola dirección para atender las necesidades del país de forma más eficiente.

En 1927, se reorganizan los ministerios mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927, del Ministerio del Interior. En el art. 1° numeral 9 denomina el nuevo Ministerio de Bienestar Social. Le corresponde a este ministerio el servicio de higiene pública y asistencia y previsión social, la inspección del trabajo y de la vivienda, vigilar que se cumplan las leyes sociales, inspeccionar las Cajas de Previsión de obreros y empleados particulares, de empleados públicos y periodistas y la de los empleados municipales.<sup>45</sup>

En 1932, mediante el Decreto Ley N° 2, del Ministerio del Interior, el Ministerio de Bienestar Social se divide en dos secretarías, el Ministerio de

---

<sup>45</sup> Art. 11, Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927.

Higiene y el Ministerio del Trabajo. Con el Decreto Ley N° 24, del Ministerio de Bienestar Social, se cambia el nombre del Ministerio de Higiene por Ministerio de Salubridad Pública, que tendrá a su cargo la tuición médica del Departamento de Previsión Social y de los Servicios de Seguros, Bienestar y Previsión de los empleados públicos y particulares, periodistas y municipales<sup>46</sup>. Se le otorga al Ministerio de Hacienda la vigilancia económica de las Cajas de empleados públicos y periodistas, particulares, de seguro obligatorio y de previsión y de retiro de los empleados municipales.<sup>47</sup>

En 1936, mediante la Ley N° 5.802, se cambia el nombre de Ministerio de Salubridad por el Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social. Dependerán de este organismo, entre otros:

- La Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social.
- Las Cajas de empleados públicos y periodistas, de empleados particulares, del cuerpo de carabineros, de empleados municipales de la República, de empleados y obreros municipales de Santiago; las demás cajas de empleados municipales.
- La Dirección de Previsión Social.<sup>48</sup>

En 1953, con el Decreto con Fuerza de Ley N° 105, del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social se pasa a llamar Ministerio de Salubridad y Previsión Social.

Finalmente, el Decreto con Fuerza de Ley N° 25 de 1959, del Ministerio de Hacienda, separa el Ministerio de Salubridad y Previsión Social en dos secretarías, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fusionando el ámbito de la previsión con el campo laboral. En este D.F.L., se considera para esta decisión, que se debía reconocer la gran diferencia existente entre las materias de la previsión social y la salud pública, por lo que era necesario

---

<sup>46</sup> Art. 2, Decreto Ley N° 24 de 1932.

<sup>47</sup> Art. 5, Decreto Ley N° 24 de 1932.

<sup>48</sup> Art. 2, Ley N° 5.802 de 1936

darle prioridad exclusiva a la salud como ente autónomo; mientras que los problemas del trabajo y los derechos de las clases pasivas, tienen una complejidad e importancia que hacía necesario esta fusión de los campos del trabajo y de la seguridad social; y que la misma Constitución de 1925<sup>49</sup> trata de forma conjunta las materias del trabajo y la previsión social, mientras que los problemas de salud los trata en un párrafo aparte<sup>50</sup>.

Actualmente, la Ley N° 20.255, en el artículo 40, establece que en colaboración directa con el Presidente de la República, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social es el órgano superior en materias laborales y de previsión social, este artículo señala que : *“le corresponderá proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”*.<sup>51</sup>

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social tiene como misión institucional: *“Estudiar, elaborar y proponer políticas, planes, programas y normas orientados a la construcción de un sistema de relaciones laborales que privilegien la cooperación entre trabajadores y empresarios y sus respectivas organizaciones, así como la adecuada canalización de los conflictos, conduciendo los esfuerzos públicos hacia ese objetivo y articulándolos con los sectores sociales cuando corresponda.”*<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Artículo 10, numeral 14, inciso primero, Constitución Política de 1925: *“La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: 14.o La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La lei regulará esta organización.”*

Inciso cuarto: *“Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad, y”*

<sup>50</sup> Considerandos, Decreto con Fuerza de Ley N° 25 de 1959.

<sup>51</sup> Art. 40 inc. Segundo, Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>52</sup> Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Misión y Objetivos.  
[http://www.mintrab.gob.cl/?page\\_id=779](http://www.mintrab.gob.cl/?page_id=779) (8 julio 2011)

Para cumplir con esta misión, plantea los siguientes objetivos:

1. Desarrollar la perfección y fortaleza de la gestión interna para facilitar el cumplimiento de la misión institucional
2. Establecer y perfeccionar un sistema de pensiones que asegure la calidad de vida de las personas al momento de jubilarse.
3. Focalizar los recursos del Estado al mejoramiento y modernización del sistema asistencial, mediante criterios de equidad, eficiencia y justicia social, con el fin de satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad.
4. Desarrollar planes y estrategias que fomenten las conductas de seguridad necesarias para prevenir accidentes y enfermedades profesionales en el mundo laboral.
5. Difundir durante la vida laboral activa de las personas, los mecanismos de protección necesarios para prever las contingencias como la vejez o la invalidez.
6. Desarrollar y generar una red de apoyo para los adultos mayores y discapacitados, para fomentar una integración plena a la sociedad
7. Generar acuerdos internacionales tendientes a facilitar la obtención de una pensión por vejez para aquellos trabajadores, nacionales o extranjeros, que por diversas circunstancias han debido desempeñarse fuera de Chile o de su país de origen.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Misión y Objetivos.  
[http://www.mintrab.gob.cl/?page\\_id=779](http://www.mintrab.gob.cl/?page_id=779) (8 julio 2011)

## **b) Subsecretaría de Previsión Social**

Creada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 25 de 1959, del Ministerio de Hacienda, asume las labores que antes tenía el Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, en las materias relacionadas a la asistencia y previsión social, además de la inspección y vigilancia de los Institutos de Previsión de Obreros y Empleados, con el fin de cumplir los programas de previsión social vigentes a la época, incluido el Departamento de Indemnización a Obreros Molineros y Panificadores<sup>54</sup>. Además, reúne las funciones y atribuciones que habían estado radicadas en distintas instituciones de previsión social.

Dependiente directa del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, su finalidad es preocuparse del adecuado funcionamiento del sistema de pensiones y de todas las normativas relacionadas con el área de la seguridad social. Desde marzo de 2008, la Subsecretaría de Previsión Social tiene a su cargo la implementación de la Reforma Previsional. Se rige por el D.F.L. que la creó, además del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2008, Del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que fija el personal de la Subsecretaría, y la Ley N° 20.255 artículo 41, que dispone: *“La Subsecretaría de Previsión Social será el órgano de colaboración inmediata del Ministro del ramo y coordinará la acción de los servicios públicos del área correspondiente.”*

La Ley N° 20.255, en el artículo 42, define sus funciones y atribuciones, entre las que figura:

- 1-. Asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes del ámbito; analizar la estrategia, planificación y coordinación de estos planes; estudiar y proponer las normas y reformas legales del sector, velando por su cumplimiento.
- 2-. Elaborar y promover estudios e investigaciones

---

<sup>54</sup> art. 1° inciso tercero, Decreto con Fuerza de Ley N° 25 de 1959.

- 3-. Asistir al Ministro en el ámbito de las relaciones internacionales
- 4-. Definir e implementar estrategias que den a conocer a la población sus derechos y deberes en el sistema previsión social.
- 5-. Promover la incorporación de los trabajadores independientes al régimen de cotizaciones obligatorias
- 6-. Administrar el Fondo para la Educación Previsional al mismo tiempo que debe asistir a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

La Subsecretaría de Previsión Social define como su misión institucional la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población, para lo cual promueve el respeto a los derechos de la seguridad social, referido al ámbito laboral y previsional, mediante la propuesta, diseño y coordinación de políticas sectoriales con el fin de perfeccionar el sistema de seguridad social del país.<sup>55</sup>

Sobre el Fondo para la Educación Previsional, elemento creado por la Ley Nº 20.255, como se mencionara, estará 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 de este Fondo serán asignados por la Subsecretaría mediante concursos públicos, previa propuesta del Comité de Selección. Este Comité estará integrado por el presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, por un representante de la Subsecretaría de Previsión Social y por un representante del IPS. Estarán constituidos estos Fondos por el aporte que se contemple anualmente en la Ley de Presupuestos; las donaciones que se le hagan, y las herencias y legados que acepte, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, con beneficio de inventario; los aportes que se reciban por vía de cooperación internacional a cualquier título, y los demás recursos que perciba por otros conceptos.

---

<sup>55</sup> Subsecretaría de Previsión Social, Misión y Objetivos Estratégicos.  
[http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=190](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=190) (8 julio 2011)

### **c) Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)**

Es una de las instituciones públicas de seguridad social más antigua existente en Chile, comienza a existir desde los tiempos de las primeras leyes sociales, pasando por diferentes transformaciones hasta la actualidad. El 10 de diciembre de 1927 se crea el Departamento de Previsión Social, definido por el artículo 4 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2.024 de 1927, del Ministerio del Bienestar Social, como el organismo encargado de realizar los estudios técnicos de todo lo relacionado con las leyes de previsión social; además de la asesoría al Ministro en la fiscalización de los organismos que tengan relación con ella; y el estudio de todo lo concerniente a las exigencias de la vida social del país que vaya presentando en materia de previsión social, junto con las medidas necesarias de preparación para solucionarlas.

En julio de 1945 se sustituye su nombre por el de Dirección General de Previsión Social, manteniendo las mismas funciones.

En el año 1953 se crea la Superintendencia de Seguridad Social, con la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 219, del Ministerio de Hacienda y se suprime la Dirección General de Previsión Social<sup>56</sup>. Su fundamento era que no había una definición clara de los límites entre las atribuciones que tenía la Contraloría General de la República y de la Dirección General de Previsión Social, además, era necesario sustituir la Dirección por un organismo que cumpliera de mejor forma la supervigilancia de las Cajas Previsionales y orientara las funciones financieras de estas mismas. Depende del Ministerio de Salubridad Pública y

---

<sup>56</sup> Art. 1°, Decreto con Fuerza de Ley de 1953.

Previsión Social<sup>57</sup>, hasta 1959, cuando se traspasa su dependencia al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, mediante la Subsecretaría de Previsión Social<sup>58</sup>.

Actualmente su regulación orgánica está en el Decreto Supremo N° 1 de 1972, artículo 1° que prescribe: *“La Superintendencia de Seguridad Social depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Previsión, y es la autoridad técnica de control de las Instituciones de Previsión en los órdenes jurídico, médico, financiero, actuarial y administrativo, sin perjuicio de las demás funciones y atribuciones que las leyes y este Reglamento le señalan”*.

La Ley N° 16.395 de 1965, en el artículo 2 fija las atribuciones de la Superintendencia, entre las que se considera:

- 1-. Normar y orientar el funcionamiento de las Cajas de Previsión.
- 2-. Estudiar e investigar las condiciones sociales, económicas y demográficas de la población afiliada, e inducir las normas que rigen los riesgos de la vida y el trabajo.
- 3-. Vigilar y juzgar la gestión administrativa de las instituciones de previsión social, que incluye el controlar y calificar los ingresos y egresos de los fondos de las instituciones de previsión, así como los beneficios que se otorguen a los imponentes; examinar el balance de contabilidad e inspeccionar los servicios médicos; como los ingresos y egresos de la plantas de empleados de las Cajas de Previsión Social.
- 5-. Proponer al Ministerio del Trabajo y Previsión Social las reformas legales y reglamentarias necesarias que la técnica y la experiencia aconsejen.
- 6-. Difundir e informar a la sociedad sobre el desarrollo de las políticas de la previsión social, divulgando los principios de la previsión a todas las personas desde la niñez.

---

<sup>57</sup> Art. 3, Decreto con Fuerza de Ley N° 219 de 1953.

<sup>58</sup> Art. 2 inciso segundo, Decreto con Fuerza de Ley N° 25 de 1959.

La Superintendencia de Seguridad Social define como su misión institucional la regularización y fiscalización del cumplimiento de la normativa de seguridad social, también el deber de garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos resolviendo las consultas, reclamos, denuncias y apelaciones que interpusieren estos, de forma que la institución pueda ir perfeccionando el sistema de seguridad social.<sup>59</sup>

Es la institución que constantemente debe desarrollar mayores tareas sociales, resguardando los intereses de la sociedad en todo el ámbito de la seguridad social, junto con la supervigilancia que realiza a todos los organismos que son partícipes en el sistema chileno de seguridad social.

---

<sup>59</sup>Superintendencia de Seguridad Social, Objetivos y Misión Institucional.  
<http://www.suseso.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp?boton=Doc206&argInstanciaId=206&argCarpetalId=&argTreeNodosAbiertos=%28%29&argTreeNodoSel=&argTreeNodoActual> (8 julio 2011)

## **4.2 Instituciones Creadas por la Reforma Previsional de 2008.**

### **a) Superintendencia de Pensiones (SUPEN)**

El antecedente de la Superintendencia de Pensiones tiene su origen en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980, en el artículo 93, donde se establece la creación de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), prescribiendo que es una entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, que se regirá por un Estatuto Orgánico especial y se relacionará con el Gobierno por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. También prescribe que le corresponderá la supervigilancia y control de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, junto con el ejercicio de las funciones y atribuciones que establece ese decreto ley.

La SAFP era el organismo que representaba al Estado al interior del sistema chileno de pensiones. Era contralor, técnico y altamente profesionalizado, su objetivo era la supervigilancia y control de las AFPs, entidades que recaudan las cotizaciones, invierten los recursos y pagan los beneficios del seguro de cesantía.

Con la Reforma Previsional de 2008, fue necesario realizar un cambio institucional a la SAFP, para integrar en mayor grado las políticas sociales de esta reforma. En la Ley N° 20.255 de 2008, en el artículo 46 se crea la SUPEN, se establece que es un organismo público descentralizado, por lo tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, agregando que se rige por la Ley N° 20.255 y el Decreto con Fuerza de Ley N° 101 de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que instaura el estatuto orgánico de la SAFP. Se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social.

La Superintendencia de Pensiones es la sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, con todos los derechos, obligaciones, funciones y atribuciones que esto implica. En el artículo 46 inciso cuarto de la Ley N° 20.255 se establece que toda referencia a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones que se realice en las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas se entenderán efectuadas a la Superintendencia de Pensiones.

Esta acotación que hace sobre la referencia indistinta entre la SAFP y la SUPEN se aprecia en el Decreto Ley N° 3.500, donde no se ha derogado ni modificado lo referido a la SAFP. El cambio entre estas superintendencias no es meramente nominativo, lo que se refleja en el artículo 47 y 48 del cuerpo normativo señalado. En el artículo 47 se desarrollan las atribuciones de la SUPEN, entre las que figuran:

1. Ejercer las atribuciones asignadas a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, establecidas en el art. 94 del Decreto Ley 3.500, entre las cuales figuran:

- i. Autorizar la constitución de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, y llevar un registro de estas entidades;
- ii. Fiscalizar el funcionamiento de las AFPs y las prestaciones que estas otorguen a sus afiliados.
- iii. Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del Sistema, con carácter obligatorio para las Administradoras.
- iv. Fiscalizar la inversión de los fondos de pensiones y la composición de la cartera de inversiones.
- v. Efectuar la liquidación de las Administradoras.
- vi. Aplicar sanciones y disponer la revocación de la autorización de existencia de conformidad a la ley de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

vii. Efectuar los estudios técnicos necesarios que tiendan al desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Pensiones.

viii. Fiscalizar los mercados primarios y secundarios en lo que se refiere a la participación de los Fondos de Pensiones, las Administradoras y las personas que, en razón de su cargo o posición, tengan acceso a información de las inversiones del Fondo.

ix. Informar a los afiliados respecto de sus derechos y obligaciones en relación con el sistema de pensiones, utilizando medios propios o a través de otras entidades, con el objeto de dar cobertura nacional a este servicio.

x. Requerir que se envíe a la Superintendencia, información fidedigna, acerca de la situación financiera de las Administradoras. La Superintendencia, mediante normas generales, determinará la periodicidad y contenido de esta información.

xi. Instruir a una Administradora, que se abstenga de efectuar con recursos de los Fondos de Pensiones, las transacciones que específicamente determine, cuando la situación financiera ponga en riesgo la seguridad de los Fondos de Pensiones; o cuando las personas relacionadas a la Administradora hubieran sido sancionadas por incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que les sean aplicables conforme a su objeto social, siempre que tal situación ponga en riesgo la seguridad de los Fondos de Pensiones.

2-. Ejercer la supervigilancia y fiscalización del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social. Por lo que dictará las normas que serán obligatorias para todas las instituciones o entidades que intervienen en este Sistema.

3-. Fiscalizar al Instituto de Previsión Social respecto de los regímenes de prestaciones de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social.

4-. Velar por el cumplimiento de la legislación en lo relativo al proceso de calificación de invalidez, para todos los afiliados y beneficiarios del sistema de

pensiones, ya sean del sistema de capitalización individual, como del sistema de pensiones solidarias

5-. Interpretar administrativamente en materias de su competencia las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas o entidades fiscalizadas.

6-. Velar para que las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones que la Superintendencia emita.

7-. Aplicar sanciones a sus fiscalizados por las infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que los regulan.

8-. Constituir y administrar el Registro de Asesores Previsionales.

9-. Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la celebración y ejecución de convenios internacionales relativos a materias de previsión social.

En el artículo 48 se establece el traspaso de las funciones y atribuciones que ejerce la SUSESO a la SUPEN en relación con:

1-. Instituto de Normalización Previsional como administrador de los regímenes de prestaciones de las ex cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social

2-. La reglamentación y fiscalización de las Cotizaciones Previsionales Voluntarias que realicen los afiliados al INP, en cualquiera de las instituciones autorizadas para ello.

3-. Las pensiones otorgadas para Exonerados, Prisioneros y Torturados Políticos.

La Superintendencia de Pensiones desarrolla políticas relacionadas con los beneficiarios de pensiones solidarias, con los afiliados al sistema de capitalización individual y con las prestaciones del seguro de cesantía; para solucionar y resguardar los derechos que tienen las personas, además de informarles sobre cada beneficio que disponen.

## **b) Instituto de Previsión Social (IPS)**

En el Decreto Ley N° 3.502 de 1980, se crea el Instituto de Normalización Previsional (INP), para regular los fondos con que el Estado debía suplementar el déficit que necesariamente se produciría con motivo de la puesta en marcha del régimen previsional de capitalización individual. De esta forma, el artículo 1 de este Decreto prescribió: *“Créase el Instituto de Normalización Previsional en adelante el Instituto, organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Supremo Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”*

Este mismo artículo, en la versión original del Decreto Ley, establecería los objetivos del Instituto, que entre otros serían:

1. El Estudio y proposición de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hayan contraído con anterioridad a la vigencia de este decreto ley.
2. Administrar el Fondo de Financiamiento Previsional, cuyo fin era el financiamiento de los bonos de reconocimiento, los beneficios de jubilación de los imponentes pasivos y las pensiones de las personas que opten por mantenerse en las instituciones previsionales previas al Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

Además, debería administrar los regímenes de prestaciones de las instituciones previsionales que se fusionen con el Instituto con posterioridad al Decreto Ley N° 3.502.

En el año 1982 se integran el Servicio de Seguro Social y la Caja de Previsión de Empleados Particulares, conservando sin embargo cada una de ellas su personalidad jurídica y patrimonio propios. Con posterioridad, y en forma paulatina, se unieron las Cajas del Sector Público, hasta que en el año 1988, en el artículo 1° de la ley N° 18.689, se dispuso la fusión en el Instituto de Normalización

Previsional de quince entidades previsionales y ordenó asimismo la anexión por decreto, de todas las otras Cajas aún subsistentes y que a futuro requerirían de aportes del Estado para cubrir sus déficit en el financiamiento de los beneficios<sup>60</sup>. A este respecto en el artículo 2 de esta Ley, se estableció que el INP, para todos los efectos legales, era el continuador y sucesor de las instituciones de previsión que se fusionaron, haciéndose cargo de la administración de los activos y pasivos de cada uno de los regímenes de previsión social de estas instituciones.

El INP, como continuadora del antiguo sistema de las cajas previsionales, se consideraba que tendría una vigencia transitoria, hasta que no quedaran afiliados ni pensionados del antiguo sistema. Pero en marzo de 1990 comienza una nueva administración del INP, que cambiaría los objetivos y políticas institucionales para convertir al Instituto en una entidad ejecutora de las políticas de seguridad social del Estado, que se orientaría a cubrir las necesidades de las personas que no lograban entrar al sistema de capitalización individual. Se planteaba el desarrollo de diversos objetivos estratégicos. Entre esos estaban:

---

<sup>60</sup> Art. 1° numeral 2, Ley N° 18.689 de 1988, *“Fusionanse en el Instituto de Normalización Previsional, creado por el decreto ley N°3.502, de 1980, las siguientes instituciones de previsión:*  
-Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas;  
-Servicio de Seguro Social;  
-Caja de Previsión de Empleados Particulares;  
-Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado;  
-Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional;  
-Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República;  
-Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago;  
-Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República;  
-Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso;  
-Caja de Previsión de la Hípica Nacional;  
-Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias;  
-Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile;  
-Caja de Previsión para Empleados del Salitre;  
-Departamento de Indemnización para Obreros Molineros y Panificadores;  
-Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Consumidores de Gas de Santiago.  
*En lo sucesivo, toda referencia que las leyes o reglamentos hacen a cada una de las indicadas instituciones se entenderán efectuadas al Instituto de Normalización Previsional”.*

- La recaudación, concesión y el paso de las prestaciones y beneficios previsionales, asistenciales y especiales.
- El aseguramiento de la atención, que fuera eficaz y oportuna para los usuarios del Instituto.
- El fomento de la cultura de prevención de riesgos, ampliando la cobertura de los beneficios de la Ley 16.744 que establece normas sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, a los trabajadores desprotegidos.
- El fomento de la integración social de los pensionados adultos mayores, personas con discapacidad y en situación de extrema pobreza.<sup>61</sup>

El Instituto de Previsión Social (IPS) se crea con la Reforma Previsional de 2008, mediante la Ley N° 20.255, es el continuador legal e institucional del INP en casi todas sus funciones, exceptuando las relativas al Instituto de Seguridad Laboral. Sus características están expresadas en el artículo 53 de la Ley N° 20.255, señalando que es un servicio público descentralizado, por lo tanto, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encontrándose bajo la supervigilancia del Presidente de la República mediante el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social. Su objetivo principal es la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales que estaban administrados por el INP.

En el artículo 54 se establece el traspaso de todas las funciones del INP al IPS, excepto las referidas a los accidentes laborales, por lo que se considerará para todos los efectos, el sucesor y continuador legal del INP, con todos los derechos, obligaciones, funciones y atribuciones descritas.

El artículo 55 establece las funciones y atribuciones del IPS, entre las que se encuentran:

---

<sup>61</sup> Instituto de Normalización Previsional. Misión y Objetivos.  
[www.inp.cl](http://www.inp.cl) (3 marzo 2009)

1. Administrar el sistema de pensiones solidarias, conceder los beneficios que este contempla, cesarlos o modificarlos.
2. Administrar las bonificaciones por hijo para las mujeres
3. Administrar el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes
4. Otorgar y pagar las asignaciones familiares a los trabajadores independientes
5. Administrar los regímenes previsionales de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social como continuador legal del INP.
6. Celebrar convenios con entidades que administren prestaciones de seguridad social, con el objeto de que los Centros de Atención Previsional Integral puedan prestar servicios a estas.
7. Celebrar convenios para realizar tareas de apoyo en la tramitación e información respecto de los beneficios del Sistema Solidario.
8. Realizar diagnósticos y estudios actuariales y aquellos relativos a temas propios de sus funciones; junto con efectuar publicaciones informativas dentro del ámbito de su competencia.

Respecto a la celebración de convenios que puede realizar el IPS, se regula por la Circular N° 1515, de 30 de Junio de 2008, de la Superintendencia de Pensiones.

El IPS debe contribuir a la seguridad social, para ello tiene que administrar eficaz y eficientemente el sistema de Pensiones Solidarias, con el fin de garantizar el ejercicio de derechos y obligaciones de seguridad social de sus clientes, usuarios y beneficiarios. Estamos hablando de la administración de todo el pilar 1 de nuestro sistema de pensiones.

### **c) Instituto De Seguridad Laboral (ISL)**

Es el continuador institucional del INP, sólo en lo relativo a las materias resguardadas por la Ley N° 16.744, que establece normas sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, como también en lo relativo a la ley N° 19.404 sobre pensiones de vejez en trabajos pesados. Para ello, la Ley N° 20.255, establece en el artículo 63 que: *“A contar de la fecha en que entre en funciones el Instituto de Previsión Social, el Instituto de Normalización Previsional, creado por el decreto ley N° 3.502, de 1980, se denominará “Instituto de Seguridad Laboral”. En consecuencia, modifícase en tal sentido dicha expresión en todas las referencias en que aparezca, salvo en el ámbito de las funciones y atribuciones que se traspasan al Instituto de Previsión Social, de acuerdo al artículo 54.”*

En el artículo 64 de la Ley N° 20.255, se modifica el artículo 3 de la Ley N° 19.404, referida a las pensiones de vejez, que considera el desempeño en trabajos pesados; estableciendo variaciones en las instituciones y procedimientos relacionados a los cambios producidos por esta reforma previsional.

En el artículo 65, se modifican los artículos 27 y 33 del Decreto con Fuerza de Ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, referido a las normas sobre sistema único de prestaciones familiares y sistema de subsidios de cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público; estableciendo los cambios necesarios de instituciones respecto del tema.

Lo más importante es que el ISL sólo es mero colaborador con el IPS en caso de necesidades específicas, por lo que no puede haber choque de funciones o competencias. A la vez se separa los temas de la seguridad social, dejando la previsión a cargo del IPS y la seguridad laboral a este instituto.

#### **d) Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI)**

Una de las grandes innovaciones en la reforma previsional es la creación de los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI), con el objetivo de dar una mayor información y participación a la ciudadanía de los beneficios y derechos que tiene el sistema previsional chileno, entregando esta información de forma imparcial, sin intereses privados de por medio.

En el artículo 60 de la Ley N° 20.255, se establece que: *“El Instituto de Previsión Social consultará una red de Centros de Atención Previsional Integral de cobertura nacional, con el objeto de otorgar la prestación de servicios de información y tramitación en materias previsionales a los usuarios del sistema previsional, facilitando el ejercicio de los derechos que les correspondan.”*

En el artículo 61 se establecen las funciones y atribuciones, entre las que figuran:

1. Recibir las solicitudes de pensión de vejez por cumplimiento de la edad legal, invalidez y sobrevivencia que presenten los afiliados y beneficiarios del Sistema de Capitalización Individual y remitirlas a la AFP que corresponda para su tramitación.
2. Acoger a tramitación las solicitudes de otorgamiento de los beneficios que otorga el IPS.
3. Informar y atender las consultas referidas al funcionamiento del Sistema de Pensiones Solidarias y de Capitalización Individual. Respecto a este último sistema, los CAPRI están facultados para recibir y remitir a la AFP que corresponda para su tramitación, las reclamaciones que presenten los afiliados.
4. Emitir certificaciones relacionadas con los regímenes que administra el Instituto de Previsión Social y los beneficios que este otorga.

5. Prestar los servicios que el Instituto de Previsión Social convenga con las entidades o personas jurídicas y para los fines que señala el numeral 7 del artículo 55 de la Ley N° 20.255.

La Superintendencia de Pensiones, dicta el 1° de julio de 2008, la Circular N° 1508, que regula el funcionamiento de estas funciones y atribuciones.

En relación a los convenios que celebre el IPS con entidades que administren prestaciones de seguridad social, los CAPRI están limitados a las actividades señaladas en el artículo 62, que dice respecto a las competencias de estas entidades:

1. Recibir las solicitudes de los beneficios,
2. Emitir las certificaciones que les corresponda,
3. Pagar los beneficios que concedan,
4. Recibir los reclamos que se presenten por los usuarios respecto a estas entidades y remitírselos a ellas para su tramitación.

La Superintendencia de Pensiones, en la Circular N° 1515, de 30 de Junio de 2008, se encarga de establecer las regulaciones a que deberán sujetarse los convenios a los que se alude.

La creación de estos centros fue uno de los puntos más discutidos en el ámbito político de la creación de la ley. Demostración clave de esto es que en la discusión en el Senado y la Cámara de Diputados, los miembros de la coalición política Alianza por Chile, estaban en contra del asesoramiento de parte de los CAPRIS a los afiliados del sistema de pensiones del Decreto Ley N° 3.500, ya que sólo se debían remitir al sistema de pensiones solidarias. Consideraban que sería cumplir una doble tarea, ya realizada por las mismas AFPs que asesoran y tramitan las solicitudes de jubilación del sistema de capitalización individual, también se podría considerar que interferiría con las mismas entidades privadas; y

se debe agregar que en el proyecto original se cerraba la posibilidad de subcontratar asesorías previsionales de parte de las AFPs a otras entidades privadas, solo a los CAPRIS<sup>62</sup>. Finalmente, el acuerdo político entre los miembros de las coaliciones políticas derivó en que los centros solo se limitan a lo expresado en la ley como se citó antes. Además se abre la posibilidad de subcontratar a otras entidades privadas para asesoramiento previsional.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Cámara de Diputados. Legislatura 355, Sesión N° 68 a 70. Discusión General en Sala. 28 al 29 de agosto de 2007.

<sup>63</sup> Cámara de Diputados. Oficio de Ley N° 6977 de Cámara de Origen a Cámara Revisora. Comunica texto aprobado. Cuenta en Sesión N° 49, Legislatura 355. 29 de agosto de 2007.

### **e) Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones**

Directamente dependiente de la Subsecretaría de Previsión Social, la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones es creada con el objetivo de realizar una evaluación constante de cómo funciona el sistema de pensiones. Esta Comisión es otra de las instituciones de la reforma que plantea una mayor participación de la ciudadanía y de los representados en el sistema previsional. Actúa como un asesor técnico y logístico para desarrollar el máximo de beneficios para la población.

Creada por la Ley N° 20.255, en el artículo 43 establece que está integrada por:

- a) Un representante de los trabajadores.
- b) Un representante de los pensionados.
- c) Un representante de las instituciones públicas del sistema de pensiones.
- d) Un representante de las instituciones privadas del sistema de pensiones.
- e) Un académico de una universidad del Estado, o reconocida por este, quien presidirá la Comisión.

Su función principal es informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a los otros organismos públicos relacionados, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema.

Es asistida administrativamente por esta Subsecretaría, y está facultada para pedir asistencia técnica a otros organismos pertinentes

El 17 de junio de 2008, la Subsecretaría de Previsión Social aprueba el Decreto N° 29, que se encarga de reglamentar las funciones e integración de la

Comisión de Usuarios así como las normas necesarias para su adecuado funcionamiento.

La tarea más importante de esta Comisión es buscar la representación de los sectores involucrados en la seguridad previsional, con una integración eficiente e integral de los distintos pilares frente a la comunidad.

## **f) Consejo Consultivo Previsional**

Creado por la reforma previsional, su misión es asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda cuando se presenten necesarias modificaciones legales al sistema de pensiones solidarias, como a cualquier otro programa de pensiones chilenas en las que requiera la reforma de normativas legales. Es decir, no es de funcionamiento continuo, pero debe estar presente ante cualquier eventualidad.

La Ley N° 20.255, en el artículo 66, establece la creación del Consejo Consultivo Previsional con la función de asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias.

Entre sus funciones, detalladas en el mismo artículo 66, se encuentran:

1. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario, como sobre los reglamentos que se emitan en estas materias
2. Asesorar acerca de los lineamientos que incidan en las modificaciones de los beneficios contenidos por los reglamentos que se desarrollen.
3. Evacuar un informe anual que será enviado a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de las normativas que se hayan desarrollado respecto a la previsión social.

El Consejo está integrado por:

- a) Un Consejero designado por el Presidente de la República, que lo preside, y
- b) Cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, los cuales duran seis años en sus funciones.

Los consejeros mientras pertenezcan al Consejo, no pueden tener cargos en partidos políticos, ni en Administradoras de Fondos Previsionales, compañías de seguros ni en ninguna entidad relacionada empresarialmente.

El 7 de agosto de 2008, se promulga el Decreto N° 51 de la Subsecretaría de Previsión Social, en el que se establece el reglamento que regula el funcionamiento del Consejo. En el artículo 3 de dicho Decreto se establece las funciones del Presidente del Consejo, entre las que figuran:

1. Velar por el correcto funcionamiento del Consejo
2. Dirigir y orientar los debates, someter a votación los asuntos pertinentes, y abrir y cerrar las sesiones.
3. Confeccionar el orden del día de cada sesión, que incluya las materias que requieran atención del Consejo, esto con ayuda del secretario del Consejo.
4. Convocar las sesiones ordinarias que hayan sido acordadas por el Consejo, en la forma y oportunidad acordada.
5. Convocar sesiones extraordinarias, cuando sean solicitadas por el Ministro del Trabajo y Previsión Social o del de Hacienda, o por al menos dos de los miembros del Consejo.
6. Recabar los antecedentes necesarios para que el Consejo pueda emitir las opiniones que sean solicitadas por los Ministros respectivos.
7. Investir la representación del Consejo para informar a los Ministros las opiniones que el Consejo eleve a consideración de estas autoridades.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Decreto N° 51, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social. Aprueba Reglamento que Establece Normas para el Funcionamiento del Consejo Consultivo Previsional a que se refiere la Ley N° 20.255. Publicado 15 septiembre 2008

### **g) Fondo para la Educación Previsional (FEP)**

Una de las innovaciones de la reforma previsional del 2008, es la creación de este Fondo, establecido en el artículo 44 de la Ley 20.255 y que es administrado por la Subsecretaría de Previsión Social, cuyo objetivo principal es el apoyo financiero de proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Estos recursos son asignados por la Subsecretaría mediante concursos públicos, previa propuesta del Comité de Selección.

Este Comité de Selección está integrado por el presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, un representante de la Subsecretaría de Previsión Social, un representante de la Superintendencia de Pensiones y un representante del Instituto de Previsión Social.

En el artículo 44 inciso tercero de la Ley N° 20.255, se señala que se dictará un reglamento, donde se establezcan las normativas pertinentes para el funcionamiento de este Fondo, desde la recepción de los proyectos, formación del comité de selección, criterios de evaluación de los proyectos; su aprobación, ejecución y la supervisión de estos. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social dicta el Decreto N° 78 de 2008, cumpliendo lo señalado por la Ley.

El mismo artículo 44 establece que un tope mínimo del 60% de los fondos que se asignen anualmente, debe destinarse a los proyectos y programas que incluyan la difusión en beneficiarios o usuarios que no residan en la Región Metropolitana, señalando que esto se cumple siempre que exista un número suficiente de estos proyectos que cumplan con los requisitos técnicos que se establezcan en el concurso.

El artículo 45 de la Ley N° 20.225 señala la constitución del Fondo, estableciendo que estará constituido por:

- 1-. El aporte que se contemple anualmente en la Ley de Presupuestos.
- 2-. Las donaciones que se le hagan, incluyendo herencias y legados, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, con beneficio de inventario. Estas donaciones y asignaciones hereditarias estarán exentas de toda clase de impuestos y gravamen o pago que les afecten.
- 3-. Los aportes que se reciban por vía de cooperación internacional.
- 4-. Los demás recursos que perciba por cualquier otro concepto.

El Fondo de Educación Previsional se ha identificado como la mayor iniciativa de participación ciudadana de la reforma. Está destinado a apoyar financieramente programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.

La idea principal es que este no sea un fondo concursable más, al cual sólo puedan acceder las elites ilustradas (centros de investigación u otros), sino que también puedan acceder las personas comunes que tengan métodos e ingenio para educar y fortalecer la red social en torno a la previsión como un derecho de todos los ciudadanos, de esta forma pueden participar todo tipo de entidades grandes y pequeñas, refiriéndonos a pequeñas como las compañías de teatro hasta juntas de vecinos y asociados.

Es importante destacar la condición del FEP de que al menos el 60% de los recursos que se dispongan debe ir dirigido a los habitantes que no residan en la Región Metropolitana, esto como parte de las iniciativas de descentralización que constantemente se tratan de implementar.

El 22 de Diciembre de 2008 se dio inicio al primer concurso público para el FEP, mediante un aviso en el diario “La Nación” y periódicos regionales, llamando

a postular hasta el 23 de Enero 2009. Aunque en este llamado no hubo la respuesta esperada, se presentaron cerca de 250 proyectos a nivel nacional, de los cuales el 40% correspondieron a la Región Metropolitana, esperando que en el futuro esta proporción cambie a favor de las regiones. En este aspecto, la gran mayoría de los proyectos fueron presentados por Sindicatos (a nivel nacional como regional), siguiéndole de cerca los Centros de Estudios, ONG's, Universidades; y después las personas naturales. Demostrando con esto que el fondo estaba recién comenzando, todavía limitado por los conceptos sociales de los concursos públicos, con una información que llega a ciertos sectores.

## CAPITULO II

### LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA REFORMA PREVISIONAL

El Estado tiene como fin último el promover el bien común. La seguridad social, íntimamente relacionada con el bien común, puede ser definida según Eduardo Stafforini como *“la obligación que tiene la sociedad para cubrir los distintos estados de necesidad que tienen las personas durante el transcurso de su vida”*<sup>65</sup>. Entendiéndose *“estados de necesidad”* como el estado de carencia en el cual una persona no es capaz de satisfacer sus necesidades por sí sola en relación al medio en el que vive. Este autor, además, señala que *“La seguridad social consiste, esencialmente, en la protección de los individuos frente a los diferentes estados de necesidad, asegurándoles condiciones dignas y justas de subsistencia”*<sup>66</sup>. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas y la redistribución de la riqueza con justicia social.

La Seguridad Social se considera como un Derecho Humano consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 22 señala que *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...”*. De igual forma, se señala en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) en el artículo XVI, y en el Protocolo de San Salvador en el artículo 9. También reconocido en nuestra Constitución Política de 1980, en el artículo 19 N° 18, que dispone *“La Constitución asegura a todas las personas: El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. 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”*.

---

<sup>65</sup> Eduardo Stafforini, *Orientación para el Desarrollo de la Seguridad Social en las Américas*, en Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Buenos Aires, 1951, p. 27.

<sup>66</sup> Eduardo Stafforini, loc. cit.

La Seguridad Social se considera como una institución de carácter público, aunque inviertan y participen privados, el Estado no puede desligarse de ella y debe mantener condiciones de vida mínimas a los más débiles de la sociedad. Se ha dicho que la seguridad social nunca será 100% privada, ya que los pobres no son rentables. Respecto a este punto, en la Conferencia Internacional “El Reto de la Seguridad Social”, realizada en la Haya el 3 y 4 de abril de 2002, en su Declaración, señala en el número 8 *“El Estado tiene la responsabilidad primordial de brindar y facilitar la provisión de la protección social y debe crear las condiciones necesarias como un marco legal, las instituciones, la supervisión, etc.* “. Su búsqueda y concreción contribuye a la *Paz Social, Nacional y Mundial*, como lo expresaría la resolución 3ª sobre Seguridad Social de la 89ª Conferencia de OIT en junio de 2001 *“...no hay paz verdadera sin justicia social, no hay justicia social sin seguridad social”* y lo declararía la Constitución de la OIT en su preámbulo al señalar que *“La paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social”*

La doctrina que ha estudiado la Seguridad Social, desde la época del informe Beveridge hasta la elaboración de los convenios desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo, ha identificado ciertos principios básicos de un sistema de pensiones, de los cuales, los más característicos en el sistema de Pensiones Chileno son:

1. Universalidad
2. Igualdad
3. Unidad
4. Integridad
5. Internacionalidad
6. Subsidiariedad

En este capítulo haremos un análisis de estos principios y como se presentan en la reforma previsional de la Ley N° 20.255 de 2008.

## 1. LA UNIVERSALIDAD

En el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, del año 2006, titulado *“El Derecho a una vida digna en la vejez”*, se expresa respecto a este principio que: *“El sistema previsional debe ser capaz de proteger de las contingencias asociadas a la vejez, a la invalidez y a la sobrevivencia, a todas las trabajadoras y trabajadores del país, independiente de su actividad, dependencia, modalidad de trabajo y sistema remuneratorio. Los derechos que entregue el sistema deben tener como contrapartida obligaciones que garanticen el compromiso de todas las personas con los principios de este.”*<sup>67</sup>

El principio de Universalidad recién comienza a aparecer en el año 1938, en Nueva Zelanda, con la creación de un sistema médico y de asistencia social de carácter universal, haciéndose aplicables las prestaciones que se establecían a toda la población residente.

Posteriormente en el año 1941, William Beveridge, considerado el artífice de la moderna seguridad social, en el documento *“Social Insurance and Allied Services”* más conocido como Informe Beveridge, recomienda la extensión de la seguridad social a toda la población, la cual para estos efectos es dividida en las siguientes categorías: empleados, empresarios, dueñas de casa, adultos sin ingresos, niños bajo la edad para trabajar y ancianos. Beveridge consideraba a este principio como un instrumento para abolir la pobreza

Posteriormente, en la 26° reunión de la Organización Internacional del Trabajo, en Filadelfia, el año 1944, se proclama que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos. De ahí surgió la necesidad de extender las

---

<sup>67</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, *“El derecho a una vida digna en la vejez: hacia un contrato social con la previsión en Chile”*, Santiago, Chile: MSGG. SEC, Jul. 2006, p 12.

medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitaran.

Más adelante en el tiempo, una serie de documentos de carácter internacional, contemplan y consagran, en los Estados que los ratifiquen o que adhieran a ellos la Universalidad de la Seguridad Social. A vía ejemplar tenemos la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en el artículo 22 que señala: *Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.* Y en el artículo 25 agrega: *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.*<sup>68</sup>

También se encuentra, como ejemplo de los compromisos internacionales respecto a la Universalidad, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que declara en el artículo 9: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.* Y en el artículo 12 señala: *“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los*

---

<sup>68</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, 1948

*Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”*<sup>69</sup>

La Organización Internacional del Trabajo, mediante los convenios N°s 102, del año 1952, y 128 al 130, de 1967, fue ampliando y precisando este principio, fijando coberturas mínimas para cada contingencia, partiendo por los grupos organizados, grandes empresas, empleadores formales y trabajadores urbanos. La OIT propuso en aplicación del principio de universalidad, que la cobertura se fuera extendiendo progresivamente, pero esto no pudo hacerse en muchos países por el predominio de las pequeñas empresas, el trabajo doméstico, el trabajo por cuenta propia u ocasional, en microempresas y el sector informal, provocando una caída en la protección social y creando nuevos retos al ideal de universalidad en la cobertura. De esta forma en el año 2000, en la publicación “*Seguridad social para la mayoría excluida: estudios de casos de países en desarrollo*”<sup>70</sup>, declaró que la extensión de la cobertura es el mayor reto que confrontan los sistemas de seguridad social, haciendo hincapié en extender la cobertura a aquellos grupos que no estén cubiertos por los sistemas vigentes: empleados de microempresas, trabajadores por cuenta propia, independientes, trabajadores a domicilio, etc.

---

<sup>69</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*. 1966

<sup>70</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad social para la mayoría excluida: estudios de casos de países en desarrollo*, Wouter Van Ginneken (ed). Octubre 2000, p 14

Para Mesa-Lagos<sup>71</sup>, la medición de la cobertura en los distintos países, y aún dentro de cada país, obedece a diferentes criterios, ya sea que se considere a los ocupados, afiliados, fuerza de trabajo, etc.

## **La Universalidad en la Reforma Previsional**

Dentro de los objetivos de la reforma previsional está la extensión de la cobertura, a la mayor cantidad de chilenos posibles. Este principio se encuentra entre las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional al proponer entre las metas finales: *“Universalizar la cobertura del sistema previsional, no sólo incorporando a sus beneficios a chilenas y chilenos de menores recursos o con una baja acumulativa de ahorros, sino generando garantías de continuidad de ingresos y protección contra la pobreza en la vejez para todos los adultos mayores. Por esta vía, la previsión social se transformaría en un derecho económico y social de todos los chilenos, cuya contraparte debe ser una profundización de los compromisos de los actuales y futuros beneficiados con el sistema previsional.”*<sup>72</sup>

Dentro de los muchos aportes estatales que se harán con tal de perfeccionar el sistema, está la inclusión de sujetos sociales que antes no eran considerados dentro de los mecanismos previsionales, mediante las pensiones básicas solidarias. Así, la Ley N° 20.255, en cuanto a la vejez, en el artículo 3, establece que: *“Serán beneficiarios de la pensión básica solidaria de vejez, las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional...”*. En cuanto a la invalidez, esta misma ley señala en el artículo 16 que: *“Serán beneficiarias de la pensión básica solidaria de invalidez, las personas que sean*

---

<sup>71</sup> Carmelo Mesa-Lagos, *“Las Reformas al Sistema de Pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social”*, CEPAL: Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago, Marzo 2004

<sup>72</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, op. cit., p 29.

*declaradas inválidas conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente, siempre que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional...”.*

Augusto Iglesias, actual Subsecretario de Previsión Social, también partícipe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional del año 2006, señala<sup>73</sup> que, entre los objetivos de la reforma se considera el aumento de la cobertura. Expone que la cobertura del segundo pilar en Chile llega al 65% de los trabajadores con contrato de trabajo y Fuerzas Armadas, incluyendo a los que imponen por INP, lo que deja un 25% para el sector informal y un 10% de desempleo. La cobertura del sistema contributivo no depende de las características del sistema previsional, sino que de la distribución de la fuerza de trabajo. Fundamenta que la reforma aumenta la cobertura previsional en lo siguiente:

1. En el primer pilar, se reemplaza la Pensión Asistencial (PASIS), por la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Con la PASIS, el requisito era estar dentro de la línea de la pobreza, en cambio, con la PBS se debe estar dentro del 60% de los chilenos con menos ingresos. Esto sube el número de beneficiarios al doble.
2. En el segundo pilar, el programa de AFP crece por la obligación de los trabajadores independientes a cotizar, específicamente los que reciben honorarios, lo que cubriría aproximadamente a la mitad de estos trabajadores a cuenta propia. Como anexo a esto, Iglesias comenta las altas probabilidades que estos trabajadores no declaren sus ingresos para evadir impuestos y no pagar cotizaciones.
3. El aumento de los trabajadores jóvenes que cotizan, en base a los incentivos dobles que da el Estado. Por un lado al empleador, para que contrate trabajadores jóvenes y asegure la imposición correspondiente; por otro lado, a los

---

<sup>73</sup> Augusto Iglesias, “Análisis macroeconómico de la Reforma Previsional, proyección de Largo Plazo, factibilidad de alcanzar las metas propuestas”. En seminario “La Reforma Previsional y su efecto en la Equidad Social”. Editorial Jurídica, Santiago, Diciembre 2008, (paper).

trabajadores jóvenes, al aportar una similar proporción de lo que impongan en su cuenta individual.

4. El aumento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, mediante el mismo cambio de requisitos que sufre la PBS y el APS, es decir, pertenecer al 60% de la población con menores ingresos.

El aumento de la cobertura también incrementará la calidad de los beneficios que se prestan, con los Aportes Previsionales del Estado en la vejez y en la invalidez, los que se recogen en la Ley N° 20.255 en el artículo 9 que establece: *“Serán beneficiarias del aporte previsional solidario de vejez las personas que tengan derecho a una o más pensiones regidas por el decreto ley N° 3.500, de 1980, siempre que... y el monto de su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario.”*; y en el artículo 20 que señala: *“Serán beneficiarias del aporte previsional solidario de invalidez, las personas cuya invalidez se haya declarado conforme al artículo 17 de la presente ley, que se encuentren afiliadas al sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500, de 1980, que no perciban pensiones de otros regímenes previsionales...”*.

La universalidad en la reforma previsional nos muestra la madurez que ha alcanzado Chile como sociedad, desde un concepto bastante restringido que naciera a mediados del siglo XX hasta la actual noción de universalidad que se aplica en la legislación nacional. Los grupos sociales incluidos en la seguridad social aumentan y seguirán haciéndolo, los conceptos evolucionan y los principios como este no se mantienen estáticos en el tiempo, pronosticándose que en el futuro habrán más reformas previsionales, que incluirán a grupos que actualmente solo se planifica su inclusión.

## 2. LA IGUALDAD

El concepto simplificado de igualdad es la ausencia total de discriminación entre los seres humanos, que nace en la época de la Revolución Francesa, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la que en su artículo 1° señala: *“Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”*.<sup>74</sup> Este concepto se mantuvo a lo largo del siglo XIX, interpretándose como la “igualdad ante la ley”, es decir, que ante un precepto legal, todos somos iguales, sin excepciones. Sería a principios del XX que el concepto se ampliaría a la igualdad de género<sup>75</sup>, para incluir a las mujeres.

En el año 1958, se realizaría la 42° Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, que trataría el tema de la igualdad mediante la definición del concepto de *“discriminación”*. Lo que queda plasmado en el Convenio N° 111, Convenio Relativo a la Discriminación (empleo y ocupación) de ese año, que establece en el artículo 1°, primer numeral, la definición de *“discriminación”* como *“cualquier distinción, exclusión o algún tipo de preferencia, que se base en la raza, ya sea nacional o extranjera, en opinión religiosa o política, en el sexo u origen social, que produzca algún tipo de alteración en la igualdad de oportunidades o en el trato en el empleo”*. En el segundo numeral excluye la discriminación cuando se refiera a calificaciones o algún tipo de capacitación que se requiera en el empleo. El tercer numeral del artículo 1° establece que para los firmantes del convenio, los términos “empleo” y “ocupación” incluirán en su definición el acceso a la formación profesional y la capacitación laboral, y las condiciones de trabajo que se desarrollarán.

---

<sup>74</sup> Concepto bastante limitado, debido a la aplicación histórica que tuvo, sólo se refería a los ciudadanos, buscando una igualdad netamente socioeconómica.

<sup>75</sup> Producto de la I Guerra Mundial, la falta de mano de obra requirió que las mujeres entraran a trabajar con mayor auge y como principal sostén familiar.

El artículo 2, del Convenio N° 111, dispone que los Estados que lo ratifiquen<sup>76</sup>, deben formular y realizar una política nacional que promocióne, a través de vías y caminos acordes con las condiciones de cada país, *“la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación al respecto”*<sup>77</sup>. El Convenio también se plantea frente al tema de la igualdad económica, derivada por las diferencias existentes entre los trabajadores de altos ingresos y los de bajos ingresos; entre los que trabajan de forma fija en un empleo estable y los que lo hacen de forma variable en el tiempo, sin estabilidad laboral para cotizar de forma continua; también trata de abarcar la capacidad del Estado en corregir y reformular en la sociedad los problemas que conllevan estas desigualdades mencionadas.

En el año 2001, la Resolución de la 89ª Conferencia de la OIT<sup>78</sup>, ilustrará el actual concepto de igualdad en la seguridad social y lo que implica en nuestra sociedad, concretamente en tres de sus numerales:

En el número 8 declara que la seguridad social deberá fomentar y basarse en la igualdad de género. Aclarando que no significa que se traten igualitariamente a hombres y mujeres, sino que deben tomarse medidas para propugnar la discriminación positiva en favor de las mujeres, al estar este género en siempre minusvalía en el ámbito laboral y económico.

El numeral 9 declara que, debido al constante aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral, y los cambios que han sufrido los papeles de hombres y mujeres, los sistemas de seguridad social basados, en el hombre trabajador y proveedor de la familia, son obsoletos. Por lo que las medidas tomadas a favor de la mujer, estarán destinadas a concederles prestaciones de

---

<sup>76</sup> Chile ratifica el Convenio N° 111 de la OIT el 20 de septiembre de 1971.

<sup>77</sup> Convenio N° 111 Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) en Conferencia N° 42 de 1958.

<sup>78</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *“Seguridad Social: Un Nuevo Consenso”*, Ginebra, 2002, p 3.

seguridad social por derecho propio, dejando de ser carga del hombre. Además, recalca la necesidad de proteger a las mujeres cuyo estilo de vida esté basado en el modelo antiguo del hombre proveedor.

En el numeral 10 señala que otro de los puntos que afectan la igualdad entre hombres y mujeres es la diferencia de las remuneraciones, poniendo de manifiesto que la lucha contra la discriminación salarial debe continuar, instaurando un salario mínimo en los sistemas que no exista. Además, declara que cualquiera de los progenitores que se ocupe del cuidado de los hijos debe disfrutar de las prestaciones de la seguridad social dispuestas para ello. Finalizando este numeral con la reiteración expresa de introducir la discriminación positiva necesaria a favor de las mujeres, en los ámbitos que el propio sistema las discrimina.

En Chile, el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, identifica como característica que debe reunir un sistema de seguridad social, a la equidad social y de género. En este aspecto, señala que: *“El sistema de pensiones debe otorgar los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de otras condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente. El sistema debe reconocer y promover el esfuerzo contributivo, ofreciendo mayores beneficios a quienes realizan un mayor esfuerzo, sin perjuicio de los mecanismos solidarios.*

*La reforma debe ser capaz de minimizar la brecha de beneficios entre hombres y mujeres, reconociendo que las mujeres tienen derechos propios por su condición de ciudadanas y no sólo derechos derivados de su posición en la familia.”*<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, op. cit., p 12.

## La Igualdad en la Reforma Previsional

Uno de los objetivos de la reforma previsional es la igualdad de derechos en el acceso a una pensión digna en la vejez, para ello desarrolla una serie de medidas tendientes a equilibrar los menoscabos sociales que sufren algunos de los grupos que protege la seguridad social. Desde los jóvenes hasta los ancianos, todos tienen medidas especiales para incentivar el ahorro previsional o, en su caso, desarrollar una ayuda estatal destinada a mejorar las condiciones de pensiones de los que no pueden lograr una pensión digna.

Partiendo desde el inicio de la vida laboral, la Ley N° 20.255, en los artículos 82 al 84, crea los subsidios al empleo juvenil, con la idea de incentivar a los jóvenes a ahorrar para su futura pensión; subsidia la cotización previsional por los primeros 24 meses impuestos, continuos o discontinuos; además, el Estado para incentivar el aporte voluntario, genera una bonificación en dinero que ingresará al tercer pilar respecto del monto que ahorre el trabajador; que puede llegar a representar hasta el 15% del ahorro durante un año. Todo esto con el objetivo de desarrollar una política previsional que permita a los jóvenes, en los momentos que tienen menos responsabilidades domésticas ahorrar para su futura pensión.

En cuanto a las mujeres, se desarrolla una política de equidad de género. Como expone Lisette García<sup>80</sup>, Ex-Subsecretaria de Previsión Social, al describir la situación de desigualdad que se da entre los hombres y las mujeres al compararlos en una misma situación, es decir, un mismo trabajo y una misma renta, al final de la vida laboral de la mujer, esta obtendrá entre un 30% y un 40% menos en los montos de jubilaciones. Señala que las razones de esto son objetivas, siendo dos tipos de factores los influyentes. En primer lugar los factores

---

<sup>80</sup> Lisette García Bustamante. *Justificación, Objetivos, Alcances y Metas*. En seminario “La Reforma Previsional y su efecto en la Equidad Social”. Editorial Jurídica, Santiago, Diciembre 2008, (paper).

de organización social, expone que según cifras del SERNAM, las mujeres tienen trabajos más precarios, un ingreso menor por el mismo empleo. Muchas mujeres se retiran de sus empleos debido al nacimiento de los hijos, volviendo posteriormente a la vida laboral, lo que ocasiona lagunas previsionales. Continúa con que las mujeres tienen un 1,4% más de desempleo que los hombres, concluyendo que al finalizar su vida laboral, la mujer tendrá un monto menor en su fondo de pensiones.

En segundo lugar, describe los factores técnicos, es decir, cómo se calcula la pensión. Expone que las mujeres se jubilan a los 60 años, en cambio los hombres se jubilan a los 65 años, como consecuencia, las mujeres tienen 5 años menos de ahorro previsional. Luego argumenta que las tablas que se aplican al momento de jubilar y definir la pensión, se realizan en base a las expectativas de vida, las cuales indican que las mujeres viven 6 años más que los hombres en promedio, por lo que al extenderse el fondo de pensiones más años, su cálculo será menor.

Lisette García finaliza su exposición señalando que, las medidas que desarrolla la reforma previsional, benefician a hombres y a mujeres, pero en principio, y por el criterio de la discriminación positiva, benefician mucho más a las mujeres. Para lo cual ejemplifica las diversas medidas que se dictan con la reforma previsional en beneficio de ellas:

- Se terminan los 240 meses de cotizaciones obligatorias que se necesitaban antes para acceder a una pensión.
- Se crea un Bono para la mujer por cada hijo nacido vivo o adoptado.<sup>81</sup>
- El seguro de invalidez se pagaba antes para todos por igual, pero se ha demostrado que las mujeres tienen menos siniestros y viven más, por lo que la

---

<sup>81</sup> Art. 74 al 79, Ley N° 20.255 de 2008.

reforma previsional establece una licitación separada, para que las mujeres paguen menos, además del aporte patronal que establece esta ley.<sup>82</sup>

- Con la reforma previsional, tanto hombres como mujeres son titulares de pensión de sobrevivencia.<sup>83</sup>

La reforma previsional también tratará a los trabajadores dependientes e independientes de forma igual frente a la obligación de cotizar, frente a los beneficios de asignación familiar y seguros de cesantía, invalidez y sobrevivencia, resguardando los respectivos requisitos que se exigen a los independientes para ser cubiertos en estos programas previsionales.<sup>84</sup>

Además, la Ley N° 20.255 desarrolla una política institucional que permite el trato igualitario a todas las personas susceptibles de ser pensionadas, ya sea por el sistema contributivo de AFP, como por el programa no contributivo que desarrolla el Estado a través del Pilar Solidario.

---

<sup>82</sup> Art. 59 y 59bis, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

<sup>83</sup> Art. 5, Decreto Ley N° 3.500 de 1980

<sup>84</sup> Art. 86 al 90, Ley N° 20.255 de 2008.

### 3. LA INTEGRIDAD O SUFICIENCIA

Este principio plantea que todas las prestaciones que se otorgan deben ser suficientes para dar solución al problema social respectivo, que deben cubrir en forma plena las contingencias de que se trate, que sean capaces en los hechos de solucionar el estado de necesidad que se experimente. Como lo expone Magdalena Vásquez Fernández: *“La suficiencia de las prestaciones debe ser genética y funcional, es decir, los beneficios deben nacer suficientes y mantener ese nivel en el tiempo, característica esta última que algunos denominan solidez de los beneficios, y que es perfectamente visualizable en el caso de las prestaciones en dinero de carácter periódico como las pensiones”*<sup>85</sup>

El ámbito de acciones relativas a este principio debe ampliarse más allá de las prestaciones y a la mantención de su nivel, debe también implementar medidas preventivas de los infortunios, y que sean curativas y rehabilitadoras de las consecuencias de estos. Estas medidas han de abarcar todos los riesgos sociales que amenazan a las personas, tanto los que apuntan hacia la salud como al aspecto económico, social y cultural. A modo de ejemplo, en cuanto a la salud, esta debe ser cubierta en forma integral, comprendiendo las atenciones médicas, quirúrgicas, dentales, medicamentos, hospitalización, entre otras. En el ámbito de los montos de las prestaciones, estas deben ser tales que permitan a las personas seguir viviendo en condiciones relativamente similares a las que tenían cuando gozaban de capacidad laboral, y a la vez, no excesivos para no debilitar la voluntad de volver a la vida activa si es posible, dependiendo del infortunio. En este sentido, Paul Durand en su ensayo *“La Política Contemporánea de Seguridad Social”* señala que: *“Los sistemas de seguridad social fijan el nivel de las prestaciones dentro de un doble límite:*

---

<sup>85</sup> M. Vásquez Fernández, *Prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1980, p 36.

*1º Con el fin de prestar seguridad real, las prestaciones de seguridad social no deben fijarse a un nivel demasiado bajo. Su cuantía debe ser suficiente para asegurar una renta que no sea demasiado inferior al nivel de vida normal...*

*2º Las prestaciones no deben tener, por otra parte, un nivel demasiado alto, a fin de no debilitar la voluntad de reemprender el trabajo, particularmente en los casos de enfermedad o paro...<sup>86</sup>*

## **La Integridad en la Reforma Previsional**

El informe emitido por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, propone, como una de las metas de la reforma, la eliminación del riesgo de pobreza en la vejez, *“para lo cual se debe generar beneficios mínimos universales superiores al ingreso per cápita de pobreza”<sup>87</sup>*. Continúa exponiendo que este objetivo no evitaría que un pensionado fuera parte de un hogar pobre, debido a la situación del resto de sus integrantes, pero sí le garantizaría la autonomía suficiente para mantener su consumo a un nivel que le permita, al menos, satisfacer sus necesidades básicas. El informe señala que: *“Sostener los logros en el tiempo. Los beneficios propuestos, el esfuerzo por fortalecer cada pilar del sistema previsional y las medidas orientadas a fortalecer su transparencia permitirían que las demás metas puedan sostenerse en el tiempo.”<sup>88</sup>*

La integridad como principio previsional se ha visto reforzado en esta reforma, como uno de los objetivos más fundamentales de la seguridad social, para lo que se creó una vasta y compleja estructura, que cubre las necesidades básicas que tienen las personas en sus vidas.

---

<sup>86</sup> Paul Durand, *“La política contemporánea de seguridad social”*, Centro de Publicaciones, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España, 1991, p 32.

<sup>87</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, op. cit., p 29.

<sup>88</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, loc. cit.

Las medidas implementadas en la Ley N° 20.255 se caracterizan por incluir en nuestro sistema previsional el principio de la integridad de las prestaciones, permitiendo en la vejez, como en la invalidez y sobrevivencia, un ingreso mínimo que, permita a los beneficiados, cubrir el estado de necesidad en el que se encuentren. Junto con implementar mejoras a las medidas ya existentes, crea sistemas que permitan mantener estos beneficios en el tiempo y no dejar en estado de desvalidez a los potenciales beneficiados del sistema.

#### 4. LA UNIDAD

Principio rector de la seguridad social, enfatiza la idea que la organización sistemática, funcional y normativa de un sistema de pensiones tiene que tener una coherencia única, tanto interna como externamente. Luis Orlandini Molina<sup>89</sup>, establece que la esencia de este principio se advierte si apreciamos, en primer lugar, la distinta naturaleza de los riesgos cubiertos por la seguridad social; esto involucra necesariamente un tratamiento distinto para cada uno de ellos al interior del sistema que se implemente. Y en segundo lugar, el hecho que la seguridad social como sistema social pueda ser definido como *“un conjunto integrado por recursos humanos, económicos, jurídicos, técnicos, organizados para la satisfacción de estados de necesidad que experimentan ciertas personas, provocadas por las llamadas contingencias sociales”*.

La diversidad de elementos que implica la seguridad social deben ser debidamente organizados y estructurados, de forma tal que conformen un todo armónico en términos de ser capaces en definitiva de atender en debida forma las contingencias sociales que se presenten. Esto implica que el sistema debe funcionar en forma coordinada, a efectos de cubrir una sola y principal finalidad, atender en forma eficiente y oportuna las contingencias que se verifiquen. Se busca la unidad de gestión.

La unidad se ve reflejada en los planteamientos de la OIT<sup>90</sup>, al pregonar constantemente que ante cada prestación médica o previsional de seguridad social, los sistemas legales e institucionales de cada país deben respetar ciertos derechos y garantías de las personas, y para ello, ser consecuente entre los

---

<sup>89</sup> Luis Orlandini Molina, *“La Seguridad Social Hacia El Siglo XXI – Sus Principios y Cambios Institucionales”*, Revista de Seguridad Social. C.I.S.S. N° 200, Mayo-Junio 1996, p 126.

<sup>90</sup> Convenio N° 102 sobre la seguridad social en 35° Conferencia de 1952; N° 117 sobre política social y N° 118 sobre igualdad de trato en 46° Conferencia de 1962; N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes en 51° Conferencia de 1967; y N° 157 sobre la conservación de derechos en materia de seguridad social en 68° Conferencia de 1982.

resguardos constitucionales, como las leyes que la regulan y aplican, como las que sancionan su incumplimiento, todo debe formar una unidad. Relacionándose con los demás principios, no puede haber incoherencias normativas en la seguridad social, habrá y debe haber diferentes legislaciones especializadas, pero esto no contradice la unidad, sino que va encaminado a una necesidad de atender cada necesidad de forma integral, desarrollando un marco unitario a todo el sistema.

Norberto Bobbio<sup>91</sup> dice que es necesario que se establezca una norma suprema de la cual se deriven todas las demás, esto permitiría que el ordenamiento jurídico sea uno, y con ello obtendría la coherencia necesaria para resolver cualquier tipo de conflictos, siempre que se siga una serie de escalas de poder entre esas normas, con el objetivo de dirimir las diferencias que puedan surgir.

En nuestro derecho existe un marco coherente y organizado entre las diversas entidades intervinientes en materias de seguridad social, pero lo importante es establecer que su funcionamiento es coordinado, armónico y eficiente, en el cumplimiento de la tarea de responder a las contingencias que afectan a las personas.

### **La Unidad en la Reforma Previsional**

La Ley N° 20.255 mantiene los principios de la unidad del sistema jurídico, es decir, no deja cabos sueltos en sus directrices normativas. Esto lo hace mediante una serie de modificaciones al Decreto Ley N° 3.500 que estableció el sistema de pensiones en 1980, actualizándolo a la extensión de la ley señalada,

---

<sup>91</sup> Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1991, p 170.

además, de varias normas que introducen modificaciones en otros temas atinentes a la reforma previsional.

Este sentido de unidad del sistema también se aprecia en los cambios institucionales derivados de esta reforma, al definir funciones y cargos de los diferentes organismos estatales, tanto en la fiscalización como en la aplicación de los beneficios estatales. Es decir, los cambios de nombres de algunas entidades previsionales no son cosméticos, incluyen una serie de nuevas atribuciones derivadas de los nuevos beneficios estatales que otorga la reforma, junto con reestructurar los organismos ya existentes.

Se ha creado una red estructurada que permite derivar a cada persona a un organismo diferente, en base al problema específico que adolece, pudiendo en gran medida apoyar a los beneficiarios, desde las CAPRI hasta los organismos superiores como las Superintendencias.

En este sentido Augusto Iglesias, destaca que *“La extremada preocupación por hacer los detalles de regulación bien hechos, eso ha sido un sistema técnicamente bien manejado. En otros países las decisiones se tienden a conformar en los temas de la macropolítica, y una vez en acuerdo político, desaparece el tema y los detalles que los vea alguien, y muchas de estas reformas han fallado por despreocupación en los detalles, en Chile no se ha dado este problema”*.<sup>92</sup>

En referencia a las diversas reformas establecidas en Chile, la preocupación planteada en su elaboración y funcionamiento práctico ha llevado a cabo que se puedan implementar con el éxito deseado, independiente de las visiones macropolíticas que se puedan tener sobre estas reformas. El punto importante es la coherencia única, interna como externa, una organización

---

<sup>92</sup> Augusto Iglesias, op. cit., (paper).

sistemática, funcional y normativa. Tal como lo plantea Francisco Serqueira Abarca<sup>93</sup>, cuando señala que del pilar solidario o primer pilar hay una conexión con el pilar obligatorio o segundo pilar, esta conexión que se denomina Aporte Previsional Solidario<sup>94</sup>, que opera cuando la pensión que sale del segundo pilar es inferior a cierto monto, por lo que para complementar esta pensión inferior, se recurre al primer pilar para cubrir la diferencia.

Continúa describiendo como el Estado genera recursos al pilar obligatorio mediante un subsidio de 24 meses que entregara a los empleados jóvenes que ganen rentas bajas<sup>95</sup>. Esto se hace mediante el subsidio de una cantidad determinada a los empleadores que contraten trabajadores jóvenes, y al mismo tiempo subsidia la cotización previsional de estos trabajadores. En sus palabras dice que “*es una moneda de doble cara*”.

Otro punto que señala la unidad de la reforma al sistema previsional, dice Francisco Serqueira<sup>96</sup>, es el incentivo al ahorro previsional voluntario, mediante un aporte de parte del Estado, consistente en una bonificación en dinero que ingresa al tercer pilar respecto del monto que ahorre el trabajador. Se espera que con el tiempo, este pilar comience a tomar mayor importancia en la generación de los fondos previsionales. En complemento con lo expuesto para el Ahorro Previsional Voluntario (APV), se suma el Ahorro Previsional Colectivo (APVC)<sup>97</sup>, cambiando el régimen tributario<sup>98</sup> de estos. Esto se refleja en el Decreto Ley N° 3.500, en el artículo 20 letra F, donde se describe como un empleador contrata con una entidad autorizada para administrar un plan de APVC, plan que conlleva aporte de los trabajadores y del empleador. Durante un lapso, a lo más 24 meses, los

---

<sup>93</sup> Francisco Serqueira Abarca. *Síntesis de principales aspectos de la Reforma Previsional y sus efectos más importantes*. En Seminario “La Reforma Previsional y su efecto en la Equidad Social”. Editorial Jurídica, Santiago, Diciembre 2008, (paper).

<sup>94</sup> Art. 9 al 15, Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>95</sup> Art. 82 al 84, Ley N° 20.255 de 2008.

<sup>96</sup> Francisco Serqueira Abarca, op. cit., (paper).

<sup>97</sup> Art. 20 letra F al 20 letra O, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

<sup>98</sup> Art. 20 Letra L, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

aportes del empleador siguen siendo del empleador, después de este plazo o menos que se estipule en el contrato, los recursos del plan aportados por el empleador en beneficio de cada trabajador, pasan a ser propiedad de este trabajador. Todos estos recursos irán al fondo de capitalización individual en resguardo de la futura pensión.

## 5. LA INTERNACIONALIDAD

Principio muy arraigado a las fuentes de la seguridad social, se refiere a que las instituciones de cada país, junto con el sistema normativo que acompaña a estas instituciones, deben adecuarse a un sistema internacional. Esta afirmación tiene doble función, primero se refiere a que cada país que ha suscrito o ratificado los convenios internacionales de la OIT, al desarrollar su sistema de seguridad social debe respetar los principios rectores impuestos por estos convenios. En segundo lugar, se refiere a la capacidad que debe tener cada sistema de pensiones para adaptarse a las necesidades de las personas, al trabajar y cotizar en diversos países, fuera de su país natal, de forma que no se formen lagunas al momento de jubilarse.

Los convenios y los tratados, bilaterales o multilaterales, que son promovidos por las políticas de planificación a nivel internacional, independiente del objetivo por el cual se ha redactado el instrumento, siempre tratan las cotizaciones de los trabajadores y la forma que deben hacerse valer y traspasarse entre los países.

Esto es perseguido por causa del desarrollo de la migración a nivel mundial. La aceleración de la globalización económica ha generado más trabajadores migrantes que lo ocurrido en cualquier otro tiempo. El desempleo y la creciente pobreza han determinado que muchos trabajadores de los países en desarrollo busquen trabajo en el extranjero. Los países desarrollados han aumentado su demanda de trabajadores, especialmente de trabajadores no calificados. Como consecuencia de ello, son millones los trabajadores y sus familias que viajan a otros países para encontrar trabajo. Se estima que actualmente existen en el mundo 200 millones de migrantes, de los que aproximadamente la mitad son trabajadores, y aproximadamente un 20% de estos se encuentra en situación irregular.

Ante esta situación de irregularidad mundial, la OIT en el Convenio N° 97 sobre los trabajadores migrantes<sup>99</sup>, artículo 6, compromete a todo Estado miembro que debe tratar a los migrantes como si fueran nacionales en los temas relativos a la seguridad social. En el Convenio N° 143<sup>100</sup> compromete a los Estados, a determinar sistemáticamente si se encuentran trabajadores migrante ilegales y fiscalizar las redes de empleos ilegales, mediante la cooperación internacional de las agencias internas de cada país encargadas de este tema.

Además, en lo relativo al sistema de pensiones que impere en cada país, La OIT, en el Convenio N° 157 sobre la conservación de derechos en materia de seguridad social<sup>101</sup>, establece que los Estados deben respetar los derechos en curso de adquisición, esto enfocado en la continuación del seguro social o al cálculo de las pensiones y prestaciones que le corresponda según sea el caso, para lo cual los Estados deben desarrollar una institucionalidad que permita complementar la internacionalidad de las prestaciones de seguridad social y la integración de los trabajadores migrantes en cada país.

### **La Internacionalidad en la Reforma Previsional**

Este principio no es desarrollado en la reforma previsional, más que para ciertas modificaciones frente a las directrices ya existentes en Chile sobre las pensiones pagadas hacia y desde el extranjero.

En general, la internacionalidad se desarrolla en los tratados internacionales que ha firmado y ratificado Chile, tanto multilaterales como bilaterales. Con el

---

<sup>99</sup> 32° Conferencia del año 1949.

<sup>100</sup> 60° Conferencia del año 1975

<sup>101</sup> 68° Conferencia del año 1982.

objetivo que se reconozcan de forma fluida las cotizaciones realizadas en los diversos países donde se ha desarrollado algún tipo de trabajo.

## 6. LA SUBSIDIARIEDAD

Algunos autores mencionan a este principio como parte integral de la seguridad social. Su principal fundamento es que en la organización del Estado moderno este principio es de general aplicación, domina la vida en sociedad del hombre en sus diversas actividades, y está presente de forma transversal en toda la administración estatal, de forma que pueda fomentar la iniciativa privada en las materias que se puedan desarrollar con éxito, reservando la acción del Estado a organizar e impartir las regulaciones que la actividad requiera, además de vigilar la actividad privada dentro del marco normativo previamente fijado.

Respecto a este principio, la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), lo establece como un rol del Estado, ante lo cual señala: *“Este rol implica que el Estado asume sólo aquellas funciones que los particulares no son capaces de emprender, y que son necesarias desde el punto de vista social, correspondiéndole realizar en el ámbito de la seguridad social labores de regulación y fiscalización”*.<sup>102</sup>

El profesor de Derecho Constitucional, Enrique Evans de la Cuadra, señala que: *“...el principio de la subsidiariedad del Estado afirma que, fuera de las funciones que por su naturaleza son estatales, como la defensa nacional, la seguridad interior, la conducción de las relaciones internacionales, y algunas otras de similar significación o trascendencia colectiva o que comprometan esencialmente la necesidad de promover el bien común, el Estado no debe asumir tareas, actividades o empresas, que puedan ser cumplidas o ejecutadas adecuadamente por particulares.”*<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), *Modernización de la Seguridad Social: 1980-2009*, Editorial CIEDESS, Santiago, Diciembre 2010, p 29

<sup>103</sup> Enrique Evans de la Cuadra, *Los Derechos Constitucionales*. Editorial Jurídica, Santiago, Tomo III. 2º Ed. 1999, p 136

En ningún caso implica una exclusión completa del actuar del Estado, por el contrario, dadas las condiciones necesarias, el Estado ineludiblemente debe actuar, asumiendo de forma directa una tarea específica, cuando los privados no tengan interés en desarrollarla, no puedan realizarla o es demasiado importante para dejarla en manos de particulares.

### **La Subsidiariedad en la Reforma Previsional**

En nuestra legislación nacional se encuentra consagrada en la Constitución de 1980, artículo 1°, en los incisos tercero y cuarto<sup>104</sup>.

Pero en cuanto a la seguridad social, principalmente a la previsión social, desde la reforma de 1980, el Estado sólo cumplía un rol meramente auxiliar y paliativo, en ningún caso llegó a cumplir un rol subsidiario como lo define este principio. El Senador Camilo Escalona en la discusión del proyecto de ley de la reforma previsional, lo expresa señalando que la presencia de un soporte estatal es aparente, debido a que las pensiones asistenciales (PASIS) no constituyen una base fundamental del sistema, “*son un apéndice del mismo*”. Con la reforma al sistema de pensiones de 1980, las PASIS no fueron fundamentalmente contempladas, solo mencionadas e integradas en el Decreto Ley N° 3.500, manteniendo su continuidad dentro del sistema de pensiones. Solo a partir del año 1990, se realizó un análisis social que descubre un problema no contemplado

---

<sup>104</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 1°, inciso tercero: “*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece*”. Inciso cuarto: “*Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.*”

inicialmente, ocasionado por implementar un sistema en base a supuestos que no se verificaron en la realidad. El problema, continúa Escalona, es que “*se concibió una pensión mínima que podría financiarse suficientemente*”, y a la vez “*se proyectó que las pensiones de jubilación alcanzarían una tasa de reemplazo equivalente al 70%*”. Ninguna de estas premisas se concretaría con el nuevo sistema de pensiones. Explica que la pensión asistencial que se concibió originalmente era un medio de subsistencia precario, que no garantizaba las condiciones económicas y sociales necesarias para llevar una vida digna. En cambio, con la reforma previsional del año 2008 se instala un concepto solidaridad que había estado ausente en nuestro sistema previsional. Ejemplifica con el caso de una pareja de adultos mayores cuyo ingreso no supera los \$ 48.000, y con la Pensión Básica Solidaria que se crea, el incremento en sus recursos aumenta hasta los \$120.000 por los dos. Esto “*representa un cambio sustancial en sus vidas y el hecho de que nuestro país se encuentre en condiciones de financiar un cambio de esa envergadura, es de innegable valor.*”<sup>105</sup>

Augusto Iglesias<sup>106</sup> lo expresaría diciendo que se creó una reforma previsional en 1980 para solucionar el problema de los sectores socioeconómicos más altos, y una vez que se ha solventado este problema, se piensa en los sectores más pobres de la sociedad con la reforma previsional en el 2008.

Es con esta reforma que se cumple a cabalidad con la subsidiariedad en la previsión social, desarrollando una intervención estatal donde no llegan las acciones de los privados, donde las personas no logran alcanzar determinadas metas sociales, el Estado entra en acción como respuestas a estas necesidades. Lo vemos claramente reflejado en el Aporte Previsional Solidario, cuyo objetivo es

---

<sup>105</sup> H. Senador Camilo Escalona, *Informe De Las Comisiones De Hacienda Y De Trabajo Y Previsión Social, Unidas*, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que perfecciona el sistema previsional. BOLETÍN N° 4.742-13. Senado. Fecha 16 de octubre, 2007. Cuenta en Sesión 58, Legislatura 355.

<sup>106</sup> Augusto Iglesias, op. cit., (paper)

elevant las pensiones más bajas a un mínimo garantizado que permita la dignidad correspondiente a la de un jubilado que ha trabajado gran parte de su vida, pero que debido a las mismas falencias del sistema previsional impuesto, no logra una pensión digna. Paralelamente las pensiones de invalidez y sobrevivencia también aumentan a niveles considerados dignos para la subsistencia de las personas.

Las Pensiones Básicas Solidarias, consideradas el estandarte de la reforma, es la acción del Estado por ayudar a la población cuando esta no puede acceder a las provisiones sociales por los métodos establecidos, creando un gran sector que queda en la pobreza y desvalidez al llegar a una edad en la cual no pueden lograr su sustento diario.

### **CAPÍTULO III**

## **LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE LA REFORMA PREVISIONAL**

En la Seguridad Social, se han reconocido a nivel internacional, mediante los Convenios de la OIT, principios previsionales que no habían tenido aplicación en nuestro Sistema de Pensiones hasta la Reforma Previsional de 2008. Esto se debió a que hasta el año 2006, cuando se forma el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, no se había planteado su aplicación, ni los beneficios que resultarían en consecuencia al seguir sus directrices. Así, se destacan como nuevos principios incorporados por la Ley 20.255, los siguientes:

1. La Sostenibilidad Financiera.
2. La Promoción del Ahorro Nacional.
3. La Responsabilidad por la Protección.
4. La Solidaridad.

En este capítulo haremos un análisis de ellos, de qué forma figuran en la Reforma Previsional, y como benefician a nuestro Sistema de Pensiones el considerarlos en sus directrices normativas.

Debido a la importancia en la Reforma Previsional del principio de la Solidaridad<sup>107</sup>, se realizará una comparación entre este principio y la Subsidiariedad, predominante en nuestro Sistema de Pensiones antes de la reforma.

---

<sup>107</sup> El mensaje de la Presidenta Michelle Bachelet realza que la Reforma Previsional crea un Sistema de Pensiones Solidario.

## 1. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Beveridge mostró preocupación porque el plan de seguridad social fuese financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país. Por ello planteó que no tenía que implementarse de una sola vez, podía ser por etapas; pero como parte de un plan general e indicando las prioridades en su implementación e ir avanzando cuando existieran los recursos<sup>108</sup>. El convenio N° 102<sup>109</sup> de la OIT, estipuló que el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos necesarios para el equilibrio financiero. El costo de las prestaciones y de los gastos de administración se deben financiar de forma colectiva a través de cotizaciones, impuestos o ambos. Los métodos de financiación deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas.

En el año 2001, en su 89° Conferencia, la OIT apoya tres principios clásicos en la gestión financiera de la seguridad social<sup>110</sup>:

- 1) seguridad, a objeto de mantener el rendimiento de los fondos,
- 2) rendimiento, para maximizar el fondo y
- 3) liquidez, con el fin de disponer del efectivo suficiente cuando se necesite.

En esa misma Conferencia, la OIT, recomendó ampliar las fuentes de financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita, es decir, un trabajo conjunto entre el Estado, los empleadores y los trabajadores<sup>111</sup>.

En Chile, este tema se planteó en la Reforma de 1980, estimándose en aquel momento que la situación económica existente permitía el financiamiento de

---

<sup>108</sup> William Beveridge, *“Resumen del Informe de Sir William Beveridge sobre Seguros Sociales y Servicios Congéneres”*, Editorial Ercilla, Santiago, 1943, p 13.

<sup>109</sup> Art. 71, numeral 3 Convenio N° 102 sobre la seguridad social en 35° Conferencia de 1952.

<sup>110</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *“Seguridad Social: Un Nuevo Consenso”*, Ginebra, 2002, p 47.

<sup>111</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *ibíd.*, pp 4-5.

los costos del traspaso del sistema de reparto al sistema de capitalización individual. Uno de los principales argumentos de esta reforma era que la eliminación de la contribución patronal, combinada con el establecimiento de las cuentas individuales, disminuiría la evasión y aumentaría la cobertura de la seguridad social<sup>112</sup>. Esto debería suceder en razón de la disminución de los aportes que se realizaban sobre los salarios, lo que prácticamente eliminaría los costos de los empleadores al contratar y debido al interés del trabajador en mantener al día sus aportes, ya que ellos serían los directamente afectados en cuanto al valor de los beneficios de sus futuras jubilaciones. De esta forma, presentaba y desarrollaba el principio de la sostenibilidad financiera, la financiación con parte de la remuneración del trabajador permitiría que la capitalización individual fuera el gran sustento del sistema previsional y el Estado mantendría los servicios más básicos, disminuyendo sus costos.

Para desarrollar bien el traspaso del sistema se realizaron estrategias para la financiación de los costos de transición relativos al pago de los jubilados del sistema anterior y de los bonos de reconocimiento a los contribuyentes que emigraron para el nuevo sistema. La situación fiscal existente permitió la financiación de parte de estos costos; posteriormente, aumentó el endeudamiento interno con la emisión de títulos de largo plazo a ser adquiridos por las propias AFPs. Para administrar ese pasivo, se destinaron recursos de la venta de bienes estatales durante la década del 80. Sin embargo, los cálculos relativos a los costos de transición se hicieron asumiendo hipótesis optimistas en relación con los niveles de formalización y cobertura de la seguridad social, que no se verificaron y nunca se concretaron.

La reducción de la cobertura implicó aumento de los gastos en beneficios asistenciales y en subsidios para los beneficios mínimos. Este pasivo social

---

<sup>112</sup> Rodrigo Cerda, *Pensiones en Chile ¿Qué Hubiese Ocurrido sin la Reforma de 1981?*, Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Santiago, 2006, p 13.

recayó sobre las cuentas públicas. En el año 2000, la suma del déficit operativo del sistema antiguo, con el pago de los bonos de reconocimiento, más los gastos asistenciales y subsidios a las pensiones mínimas, fue el equivalente del 5,7% del PIB chileno, nivel equivalente a las necesidades de financiación de la seguridad social del régimen general y de los funcionarios públicos en países más grandes como Brasil<sup>113</sup>. Lo anterior demostró que el principio de sostenibilidad financiera no se estaba desarrollando como debía, al haber incrementado el Estado sus gastos operacionales y tener que cargar con la mayor parte de estos gastos fuera de lo presupuestado originalmente.

### **La Sostenibilidad Financiera en la Reforma Previsional**

Con la Reforma Previsional de 2008, el Estado asume un mayor compromiso con el Sistema de Pensiones, este compromiso se ve reflejado en un desarrollo del principio de la sostenibilidad financiera, al elaborar un plan económico y sustentable de pensiones, acorde a la capacidad económica del país, que implica un aumento en el gasto fiscal, pero notoriamente más bajo que el realizado por el Estado antes de 1980 y consecuente con los planes sociales del país, no siendo paliativo al sistema privado, sino que complementarios. Esto lo manifiesta el ex integrante del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Alberto Arenas de Mesa, cuando señala que *“Un elemento crucial en el éxito de esta transformación es el sostenimiento y la transparencia financiera del Sistema de Pensiones, pues ningún esfuerzo por mejorar la calidad de vida de los adultos mayores sería sustentable sin tomar las medidas para garantizar su viabilidad económica en el largo plazo. Por lo mismo, una Reforma Previsional que*

---

<sup>113</sup> Carmelo Mesa-Lagos, “Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina”, CEPAL: Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago, Marzo 2000, p 32.

*implica comprometer más de 1% del PIB al año, el régimen necesitaba de un diseño fiscal también sin precedentes”<sup>114</sup>.*

La sostenibilidad financiera se refleja en la incorporación del gasto previsional en las cuentas públicas, además de desarrollar facetas que permitan que el sistema de pensiones se mantenga financieramente aceptable. Los gastos en pensiones solidarias y los bonos para mujeres y jóvenes en beneficio de desarrollar mejores pensiones a estos sectores sociales, son parte del gasto del PIB, que según el gobierno, sería de un 1%, para otros de un 2% del PIB aproximadamente. Manuel Délano señala que *“Aunque por su monto se trata de “la reforma social de mayor envergadura fiscal” de los últimos 20 años, igualmente se resguardó la disciplina fiscal y, por tanto, su financiamiento es sostenible. La Ley sobre Responsabilidad Fiscal —entre otros aspectos— creó el Fondo de Reserva de Pensiones para complementar el financiamiento. Cada tres años Hacienda pedirá un estudio actuarial de la sustentabilidad de este Fondo, siendo el primero de ellos en 2009”<sup>115</sup>.*

Mucho menos que el 7% del PIB es lo que gasta el Estado en pensiones. Pero esta meta se alcanzará cuando la reforma esté en completa marcha, considerado el 2025 como el año en que el Estado gastará el 1,45% del PIB.

---

<sup>114</sup> Alberto Arenas de Mesa, *“Historia de la Reforma Previsional Chilena, Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia”*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2010, p 110.

<sup>115</sup> Manuel Délano, *“Reforma Previsional en Chile, Protección Para Todos”*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2010, p 50.

## 2. PROMOCIÓN DEL AHORRO NACIONAL

Este principio sostiene que un sistema privado de pensiones generará la acumulación del capital, aumentará el ahorro nacional, desarrollará el mercado de valores y diversificará la cartera de inversión. Pero en la práctica, en nuestro sistema de pensiones, no se ha logrado desarrollar la Promoción del Ahorro Nacional. Es interesante señalar que en algunos países que han realizado reformas estructurales al sistema de pensiones, este principio se ha convertido en el objetivo principal de su reforma, como lo señala Carmelo Mesa-Lagos en su estudio sobre los costos fiscales de las reformas privatizadoras, donde concluye que *“Casi todos los países aumentaron las edades de retiro (excepto El Salvador y México) y la mayoría también incrementó los años de cotización requeridos en el programa público a fin de reducir el costo fiscal”*<sup>116</sup>

Con la reforma de 1980, la creación del sistema de capitalización individual permitiría disminuir el gasto público social en materia de pensiones, desde un 46% (más que salud y educación) antes de 1980, a un 10% con la reforma de capitalización individual. Pero antes debería afrontar una serie de gastos producidos por los costos de transición del sistema de pensiones, costo que se asumió en el momento de implementarse la reforma previsional. El problema deriva en el transcurso de los años cuando el fisco debe asumir gastos no programados por la reforma, referidos a todas las personas que quedaron fuera del sistema por no ser contemplados y no tener los medios necesarios para cotizar según la ley. Respecto a estos gastos, José Pablo Arellano, en los inicios de la Reforma Previsional de 1980<sup>117</sup>, señaló que no bastaba con comparar el gasto inmediato realizado por el fisco en un sistema de pensiones respecto de otro, que se debían realizar evaluaciones y proyecciones que implicaran los gastos sociales en los cuales incurriría el Estado para amortizar el impacto social y económico que

---

<sup>116</sup> Carmelo Mesa-Lagos, *op. cit.*, p 51.

<sup>117</sup> José Pablo Arellano, *“Elementos para el Análisis de la Reforma Previsional Chilena”*, Colección Estudios CIEPLAN, Santiago, 1981, p 5-7.

tendría el traspaso del antiguo sistema de pensiones al nuevo, además que se debía considerar que el sistema de administración privado solo cubriría parte de la vida de los jubilados, y que en caso de sobrevida, el Estado debería otorgar los beneficios sociales correspondientes. Continúa señalando Arellano, que se crearía un grupo que no alcanzaría los requisitos mínimos para pensionarse según esta Reforma, lo que dejaría a un buen porcentaje de la población en desamparo previsional, debiendo el Estado asumir estos costos. 19 años después, Carmelo Mesa-Lagos señala que *“Chile, el país pionero en la reforma y creador del modelo sustitutivo, tiene el costo fiscal más alto de todos los países durante todo el período de observación; esto es cierto aún si se subtrae el costo de la pensión asistencial y el déficit militar”*<sup>118</sup>.

En principio la inversión desarrollada por las AFPs logran su cometido, el cual se cumple cuando reciben constantemente las cotizaciones de los afiliados, a la vez que han demostrado ser buenos administradores de los fondos de pensiones; pero no han logrado el mayor propósito de la reforma que las creó, que fue desarrollar un plan de ahorro nacional en materia de pensiones basándose en que el sistema de AFPs se encargaría de la mayoría de las pensiones del país. Viéndose obligado el Estado a interceder en diferentes maneras, mediante reformas continuas al sistema previsional, no logrando mantener el gasto público social al mínimo propuesto.

### **Promoción del Ahorro Nacional en la Reforma Previsional**

Es la Reforma Previsional del año 2008 la que definitivamente realiza el gran paso al desarrollo de este principio. Primero, por la mejora en los factores operativos del sistema previsional, mejorando los canales de funcionamiento que conllevan el otorgar beneficios y que sus beneficiarios los cobren, reflejado en

---

<sup>118</sup> Carmelo Mesa-Lagos, *op. cit.*, p 44.

simples disposiciones, como que cada beneficiario de un pago previsional, a fin de no emitir el cheque correspondiente, se le pague por transacción a una cuenta de ahorro a la vista en un banco (solo esta disposición generó un ahorro de US\$ 8 millones en tres meses)<sup>119</sup>.

Dentro de las nuevas políticas sociales que se implementan con la Reforma, se encuentra el fomento de la cultura previsional en la sociedad, promocionada por los Centro de Atención Previsional Integral de parte del Estado y estimulando la participación ciudadana, para lo cual se crea el Fondo para la Educación Previsional. El objetivo de fomentar la cultura previsional es que la sociedad tenga completo y cabal conocimiento de los beneficios y derechos que otorga el Sistema de Pensiones, de forma que pueda elegir las mejores alternativas para su futuro previsional. La relación es que mientras mejores elecciones realice un afiliado, su pensión aumentará acorde a estas decisiones<sup>120</sup>, lo que a la larga significará que el Estado no deba subsanar las falencias que provoca la ignorancia social<sup>121</sup>.

Además, los beneficios otorgados por el Estado<sup>122</sup> en el Pilar Solidario, si bien significan un cuantioso gasto fiscal, como señala Alberto Arenas de Mesa<sup>123</sup>, llevarán consigo el aumento de pensionados con mejores ingresos, elevará el nivel de vida, que implicará un mayor movimiento económico, es decir, mejores ingresos implicarán aumento de gastos de vida, que se reflejarán en los índices de consumo nacional y elevarán las tasas de crecimiento del país.

---

<sup>119</sup> Manuel Délano, op. cit., p 51.

<sup>120</sup> Entiéndase que las elecciones comienzan desde la afiliación una AFP, elección de Multifondo, elección de APV, modalidades de pensiones, etc.

<sup>121</sup> Falta de fondos para pensionarse, pensión menor que la mínima garantizada, estado de desvalidez ocasionado por malas decisiones de inversión, etc.

<sup>122</sup> Pensión Básica Solidaria, Aporte Previsional Solidario, Bono por Hijo, Subsidio al Empleo Joven, etc.

<sup>123</sup> Alberto Arenas de Mesa y otros, "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", Estudios de Finanzas Públicas, Santiago, 2008, p 69-72.

### 3. RESPONSABILIDAD POR LA PROTECCIÓN

Este principio hace referencia a la importancia de una adecuada y equilibrada distribución de la responsabilidad por el sistema de pensiones, es decir, que su protección no debe recaer exclusivamente en el Estado, ni solamente en los afiliados y/o beneficiarios, sino que debe ser compartido entre todas las partes interesadas.

En el Convenio N° 102, de 1952, la OIT señaló que *“Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas”*.

En este sentido, las políticas sociales del Estado chileno han recaído en derivar la responsabilidad de la previsión en instituciones semipúblicas o privadas. Ejemplo de instituciones semipúblicas son las Cajas Previsionales que existían antes de la Reforma de Pensiones de 1980, que agrupaban diferentes gremios de trabajadores, las cuales eran responsables de la recaudación de las cotizaciones que debían aportar los trabajadores y los empleadores, que servirían para el financiamiento de las pensiones, indemnizaciones, subsidios de cesantía y enfermedad, además de las asignaciones familiares, la medicina preventiva y la medicina curativa<sup>124</sup>. Con la Reforma Previsional de 1980, la responsabilidad por la protección se deriva a la creación de instituciones privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones, lo que José Pablo Arellano señala que es un grave error, porque los únicos responsables de dar a conocer las consecuencias

---

<sup>124</sup> José Pablo Arellano, *“Políticas Sociales y Desarrollo, Chile: 1924-1984”*, Ed. CIEPLAN, Santiago, 1985, p 71.

económicas de las elecciones de los trabajadores para las pensiones futura, son las Administradoras, que al mismo tiempo son parte interesada, esto considerando que la mayoría de los trabajadores no está afiliado a la Administradora con menor comisión ni con mejor inversión y rentabilidad<sup>125</sup>.

En el año 2002, la OIT señaló, en la 89° Conferencia que *“el Estado tiene la responsabilidad y la oportunidad de determinar su propio grado de participación, el alcance y el nivel de la protección que proporcionarán el mercado y la comunidad, etc., las disposiciones financieras y la organización y gestión de los regímenes”*<sup>126</sup>. Continúa la Conferencia señalando que el Estado debe evitar transferir responsabilidades que le competen a los empleadores, y que en el caso de los Sistemas Privados de Pensiones, debe realizar una supervigilancia a las instituciones privadas a cargo de los fondos de pensión, fundamentalmente debido a que estas no se preocupan de las repercusiones financieras de las decisiones que han de adoptar<sup>127</sup>.

Respecto del sistema chileno vigente hasta la Reforma Previsional de 2008, Alberto Arenas de Mesa, señala *“las responsabilidades institucionales estaban débilmente articuladas en el rol de formulación de políticas, lo que se traducía en una particular fragilidad de la conducción superior del sistema de previsión social”*<sup>128</sup>.

## **La Responsabilidad por la Protección en la Reforma Previsional**

---

<sup>125</sup> José Pablo Arellano, op. cit., p 153-154.

<sup>126</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *“Seguridad Social: Un Nuevo Consenso”*, Ginebra, 2002, p 113.

<sup>127</sup> Oficina Internacional del Trabajo, ibíd., p 115-116.

<sup>128</sup> Alberto Arenas de Mesa, op. cit., p 107.

Con la Reforma Previsional de 2008, el Estado desarrolla una nueva institucionalidad que le otorga mayores poderes de fiscalización, compartiendo la responsabilidad por la protección a toda la sociedad.

Con la Ley N° 20.255 se crean y fortalecen nuevas estructuras administrativas que permiten al Estado afianzar su participación dentro de la previsión, como la creación de la Superintendencia de Pensiones, la reformulación del antiguo Instituto de Normalización Previsional en los nuevos Institutos de Previsión Social y el de Seguridad Laboral, el otorgamiento de mayores poderes fiscalizadores a las Superintendencias de AFP, de Bancos e Instituciones Financieras y de Valores y Seguros<sup>129</sup>, entre otras medidas que implican un compromiso dentro de los tres Pilares en los cuales se sostiene el Sistema de Pensiones.

Paralelamente, el Estado se enfoca en compartir la responsabilidad por la protección con la ciudadanía, que incluye a los afiliados y a los pensionados, mediante la creación de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, los Centro de Atención Previsional Integral y el Fondo para la Educación Previsional. Estas instituciones tienen como objetivo lograr el desarrollo de una cultura de pensiones, tanto a los beneficiarios de los Aportes Previsionales y las Pensiones Básicas Solidarias, como a los afiliados al sistema de capitalización individual, permitiendo para unos obtener el conocimiento y la capacidad de exigir y respetar sus derechos como pensionados, en torno a lo que ofrece la ley; y para los otros el conocimiento y la preocupación de conocer y optar por las diferentes modalidades de fondos de pensiones y saber que opción tomar al momento de jubilar.

La participación de la ciudadanía es importante para no repetir lo que ha ocurrido durante los últimos 80 años de previsión social en Chile, esto es, la desinformación de los trabajadores, por la negligencia de los empleadores y de las

---

<sup>129</sup> Art. 20 letra G, 20 letra K, 20 letra L y 20 letra O, Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

Administradoras, por la falta de responsabilidad que le cabe a las instituciones relacionadas con la previsión social.

Con la Reforma Previsional, el Estado de Chile ha asumido su compromiso con la previsión acorde a lo dispuesto en Tratados Internacionales y Convenciones que ha firmado y ratificado durante su participación en la Asamblea General de la ONU, como en las Conferencias realizadas por la OIT, para lo cual Alexis Guardia al respecto señala que *“es necesario remontarse a todos los tratados internacionales sobre la materia que han suscrito los países y particularmente Chile, que indudablemente comprometen la responsabilidad del Estado”*<sup>130</sup>, y continua dando una lista de referencia<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Alexis Guardia y otros, *“Rompiendo Mitos: La Reforma del Sistema de Pensiones en Chile”*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2007, p 83.

<sup>131</sup> Informe Secretario General ONU 1997, sesión 39 CES) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pactos Complementarios de la Declaración Universal, aprobados por la ONU año 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Convención de las Naciones Unidas (CEDAW). Convenios de la OIT (Igualdad de Oportunidades), Art. 5° inciso 2° Constitución Política

#### 4. LA SOLIDARIDAD

Durante mucho tiempo ha sido considerada una noción filosófica y política, y solo recientemente se ha elevado a rango de principio jurídico, contemplándose en diversos órdenes jurídicos nacionales, que han hecho de este principio la base de sus sistemas de seguridad social.

Beveridge en su conocido informe *“El Seguro Social y sus Servicios Conexos”*, proclamó que la lucha contra la miseria, propuesta en su plan, debía llevarse adelante mediante la acción solidaria de todos los asegurados. Entendido como una carta de legitimación de cualquier sistema de seguridad social, es uno de los principios más frecuentes y automáticamente aceptados en los ordenamientos jurídicos.

Aunque no está formulada explícitamente, se puede deducir del Convenio Nº 102<sup>132</sup> de la OIT, que en la Parte XIII de Disposiciones Comunes, artículo 71, dispone: *“El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.”*

Mientras que la *“Declaración Universal de los Derechos del Hombre”* de 1948 manifiesta de forma implícita la solidaridad a través de los derechos individuales que otorga la seguridad social, es la Carta Africana de Derecho

---

<sup>132</sup> 35° Conferencia de 1952

Humanos y de los Pueblos o Carta de Banjul, aprobada en 1981<sup>133</sup>, el primer instrumento internacional que utilizará el concepto de solidaridad de forma expresa, específicamente en el artículo 29 que dispone: *“El individuo también tendrá el deber de: N° 4. Preservar y reforzar la solidaridad nacional y social, especialmente cuando la primera se vea amenazada”*

La Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS) señala que la solidaridad es: *“Beneficios mínimos garantizados por el Estado, de general y uniforme aplicación, para todos los trabajadores que participan del sistema, proviniendo su financiamiento de recursos tributarios”*<sup>134</sup>. Pero este es un concepto de solidaridad de base, es decir, las políticas sociales mínimas que debe cumplir el Estado por la seguridad social. Sin relación con la concepción que asociaba la solidaridad con el sistema previsional de reparto, en el que se redistribuían los recursos, a través de las prestaciones y beneficios que otorgaba el Estado, independiente de los aportes que se hicieran por las personas.

Como principio organizativo, fundador de instituciones, es transversal, actúa y cruza a toda la comunidad, a todas las instituciones de la sociedad, se refiere a una economía solidaria. El profesor Alfredo Gaete Berrios señala que: *“El derecho de seguridad social lo tiene toda la población; se hace efectivo en virtud del principio de integridad y luego el costo hay que repartirlo entre los miembros activos de la sociedad. El reparto de este costo, según las posibilidades de los miembros activos, es lo que constituye el principio de solidaridad en virtud del cual cada uno debe contribuir en la medida de sus fuerzas”*<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> *Carta Africana Sobre Los Derechos Humanos y de los Pueblos o Carta de Banjul*, aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, Nairobi, Kenya.

<sup>134</sup> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), *Modernización de la Seguridad Social: 1980-2001*, Editorial CIEDESS, Santiago, 2002, pág. 28

<sup>135</sup> Alfredo Gaete Berrios, *“Tratado de derecho del Trabajo y Seguridad Social”* V. 4, Editorial Jurídica de Chile, 1967, pág. 99

La solidaridad relaciona los diversos grupos de personas que se encuentran en la sociedad, generando una relación de interdependencia entre estos grupos, como la del sano con el enfermo, la del joven con el anciano, pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen a los que menos tienen. En la conferencia internacional de La Haya, en el 2002, denominada "El Reto de la Seguridad Social", se invita a la promoción y extensión de un sistema comprensivo de seguridad social, basado en la solidaridad. Este es el principio base que distingue a un sistema de seguridad social de otro y señala el nivel de compromiso que existe en un Estado para ayudar a los más débiles de la sociedad.

En la concepción de Beveridge<sup>136</sup>, toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento a objeto de garantizar su sostenibilidad. También debe haber solidaridad entre las generaciones, los trabajadores activos ayudan a financiar las prestaciones de los pasivos, todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo. Según él, para elevar el nivel de vida y eliminar la pobreza no basta con el aumento de la producción, sino que es necesaria una adecuada redistribución del producto. En los sistemas de capitalización individual (como nuestro actual sistema de pensiones) son las propias personas las que asumen el riesgo; en tanto que en los sistemas de pensiones con prestaciones definidas, basadas en el reparto (como nuestro antiguo sistema de pensiones), el riesgo se asume colectivamente.

La Solidaridad requiere de un esfuerzo de toda la comunidad en su propio beneficio, contribuyendo a este esfuerzo todos los integrantes de la comunidad de acuerdo a sus posibilidades y tomando en cuenta ese esfuerzo como una exigencia del bien común.

---

<sup>136</sup> William Beveridge, op. cit., p 44.

## La Solidaridad en la Reforma Previsional

Este es el principio que tiene la carga valorativa más grande, al ser utilizado como patrón único para juzgar la validez e incluso la eficacia del sistema de seguridad social.

En nuestra Constitución no existe mención a la solidaridad en materia de seguridad social, al ser excluida expresamente de su texto definitivo. Estaba presente en el Acta Constitucional N° 3 (antecedente del artículo 19 de la Constitución). Su exclusión se explica en el reconocimiento de la libertad y la iniciativa particular como pilar fundamental de la sociedad, amparando el accionar de los cuerpos intermedios (entidades privadas actuando en materia de seguridad social) y los esfuerzos de los ciudadanos por alcanzar mayores y mejores beneficios.

La solidaridad pasa a ser, fundamentalmente, responsabilidad de cada individuo, en la búsqueda de soluciones a sus propios estados de necesidad; siendo la actuación solidaria la asunción de las propias responsabilidades y no el traspasarlas a la comunidad.

Como consecuencia, el constituyente omitió cualquier referencia a la solidaridad, dejando en manos del legislador su introducción al configurar los diferentes sistemas. Así, vemos que en lo referente a la salud, no hay más incentivo que el esfuerzo privado; pero en el ámbito de las prestaciones familiares nos encontramos con el concepto de solidaridad presente y operando con fuerza.

La reforma previsional postula un cambio radical al considerar la solidaridad como cabeza puntal de toda la previsión social, el concepto de solidaridad pasa de esta forma a definir las instituciones de la Reforma, tanto en su contenido como en su texto (Pensión Básica *Solidaria* de Vejez, Pensión Básica *Solidaria* de

Invalidez, Aporte Previsional *Solidario* de Vejez y Aporte Previsional *Solidario* de Invalidez). Además de los beneficios que no ostentan el título de *solidarios*, pero que al primer análisis se catalogan de *solidarios*: la bonificación a las mujeres por hijo nacido vivo, el subsidio al empleo de los jóvenes, el subsidio a los ahorros voluntarios, entre otros. Este criterio se fundamenta en ser un aporte estatal; y como el fisco está financiado por los impuestos de todos los chilenos, es la sociedad entera la que entrega este aporte a los individuos en estado de necesidad.

Augusto Iglesias<sup>137</sup> afirma que el Pilar Solidario, también denominado Pilar 1 o Pilar No Contributivo, nace en Chile el año 1975, cuando se crea la PASIS, pasando por la reforma de 1980, pero no será hasta los años '90 cuando se incrementará en un porcentaje considerable la cantidad cuantitativa de las pensiones asistenciales. Pero su gran reforma no vino con la reforma previsional en discusión, sino que con una reforma que pasó desapercibida el año 2006, cuando se elimina la restricción cuantitativa de estas pensiones y se transformó en un derecho de todos los chilenos en estado de necesidad, estando antes limitadas a una cantidad determinada del presupuesto nacional. Con esta reforma previsional, la PASIS se elimina y se reemplaza por todos los beneficios *solidarios* que se describieron antes; el Pilar 1 se estructura como soporte fundamental del sistema previsional, causando que nuestro programa de pensiones permita cubrir y desarrollar el concepto de solidaridad con todos los chilenos.

---

<sup>137</sup> Augusto Iglesias, op. cit., (paper)

## **CAPÍTULO IV**

### **SOLIDARIDAD VERSUS SUBSIDIARIEDAD EN LA REFORMA PREVISIONAL**

Uno de los puntos a discutir en el desarrollo de este trabajo, era determinar qué principio de la seguridad social primaba en la reforma previsional ¿Solidaridad o subsidiariedad?

El concepto de solidaridad se ha estado aplicando mucho en las discusiones de la reforma, como en la misma ley; el discurso propagandístico es que esta reforma es solidaria, se le llama sistema solidario de pensiones, pilar solidario, pensiones solidarias, aportes solidarios, entre otros conceptos de la reforma que conllevan la característica de solidarios.

Francisco Serqueira<sup>138</sup> expone que ha surgido un incipiente debate doctrinario, respecto de la subsidiariedad, concepto muy apegado a los principios constitucionales, y por acción, a la seguridad social. Este debate parte de la premisa que la seguridad social es de por sí subsidiaria, en cuanto exige la participación del Estado, en consideración que el tema es demasiado importante para dejarlo en manos de privados.

Augusto Iglesias<sup>139</sup> señala que, para entender la presencia de los principios de la solidaridad y la subsidiariedad en Chile, es necesario hacer un recuento histórico de la previsión. Antes de 1975, el denominado pilar solidario o pilar 1, no existía, las personas que por razones de fuerza mayor no podían imponer y pertenecer a una de las más de 30 cajas de pensiones que existían, quedaban en la total vulnerabilidad social, dependiendo de la familia y amigos. Algunos consideraban el antiguo sistema de reparto como solidario, porque era la imposición de los trabajadores lo que mantenía las pensiones de los jubilados, lo

---

<sup>138</sup> Francisco Serqueira Abarca, op. cit., (paper).

<sup>139</sup> Augusto Iglesias, op. cit., (paper).

que conformaba el pilar 2, denominado contributivo; pero como es historia conocida, la cantidad de jubilados aumentó al grado que cuatro trabajadores activos mantenían una pensión, independiente de la caja de pensiones a que estuviera suscrito. Otro problema que se presentó en el sistema antiguo fue que los fondos de pensiones estaban disponibles para ser utilizados por los mismos cotizantes para otros eventos que no fuera la jubilación, como vivienda, salud, consumos personales; además que las cajas podían realizar préstamos hipotecarios y de salud, disponiendo de los mismos fondos de pensiones. Esto provocaba que difícilmente las personas dispusieran de sus fondos completos al momento de jubilarse, y que las cajas no tuvieran en sus arcas el líquido correspondiente.

Finalmente se opta por cambiar el sistema de pensiones por el actual sistema de capitalización individual, agrupando el pilar 2, compuesto de las variadas cajas de pensiones, en una sola institucionalidad, las Administradoras de Fondos de Pensiones. El Estado se desliga completamente de la administración de los fondos de pensiones, quedándose a cargo del traspaso del viejo sistema al nuevo, mediante el Instituto de Normalización Previsional, siendo este parte del pilar 2, pero con gran ayuda del Estado. Previamente, en 1975, se crea las Pensiones Asistenciales, siendo este el incipiente pilar 1 o no contributivo dentro de nuestro sistema de pensiones; con la reforma de 1980, este pilar aumenta en medida que comenzaban a mostrarse las falencias del sistema de capitalización individual, creándose nuevos beneficios para las personas que quedaban desprotegidas del sistema previsional del pilar 2, como las Pensiones con Garantía Estatal entre otros.

En el marco de la 98° Conferencia de la OIT que se realizó el año 2009, se originó un debate respecto a la reforma previsional en Chile. El Centro de

Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) en su presentación<sup>140</sup> ante la Conferencia planteó que la reforma previsional tiene un marco solidario demasiado pequeño para ser significativo, destacándose el principio de la subsidiariedad como predominante, debido principalmente a que el sistema de pensiones creado por el Decreto Ley N° 3.500, no sufre modificación en cuanto a la privatización de los fondos de pensiones en administración de las AFP's y el Estado solo estaría cubriendo las grandes falencias de este sistema. En cambio, la representante del Gobierno, la Ministra del Trabajo y Previsión Social de la época, Claudia Serrano Madrid<sup>141</sup>, expone que el adjetivo *solidaridad* representa los fundamentos mismos de la reforma, al aumentar la cobertura previsional y fomentar el incremento de las cotizaciones en los grupos más vulnerables; concluye señalando que el pilar público solidario se ha establecido en el sistema de pensiones chileno.

Desarrollando esta discusión, se considera que es solidario, debido al nuevo referente que desarrolla el Estado en torno a su participación de la previsión social, que ya no es solamente un mero vigilante y auxiliador. Con el desarrollo del pilar 1 y a la vez, como se ha explicado antes, las interrelaciones que se concretan con los pilares 2 y 3, definen una política de participación pública en la que el Estado es un agente comprometido con la previsión social, dispuesto a asegurar que todos los chilenos puedan optar a una pensión llegada la vejez, incluso los que no han podido desarrollar una vida laboral activa. La gran diferencia a antes de la reforma es que las PASIS fueron un beneficio al cual podían optar determinadas personas en casos de extrema necesidad, lo que paso a ser un derecho de todos los necesitados en el año 2006, marcando una pauta

---

<sup>140</sup> Delegación Laboral, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), “*La Crisis Mundial Ha Puesto en Evidencia la Inviabilidad Financiera del Sistema Chileno de AFP Haciéndolo Insostenible*”, presentado en la 98° Conferencia de la OIT, Ginebra, Suiza, 10 junio 2009

<sup>141</sup> Claudia Serrano Madrid, Ministra del Trabajo y Previsión, “*Respuesta del Gobierno Chileno frente a la presentación de la Delegación Laboral*”, 98° Conferencia de OIT, Ginebra, Suiza, 15 junio 2009.

del gobierno en torno a la seguridad social. Después de la reforma previsional del 2008, las PASIS se mantienen mientras se va implementando el sistema solidario de pensiones, que es considerado un derecho de todos los chilenos cumpliendo determinados requisitos sociales, establecidos en la Ley 20.255.

El principio de la solidaridad condiciona al Estado a realizar una gran inversión pública en las reformas institucionales y legales necesarias para materializar la Reforma Previsional, reformas que se realizan con la participación de todos los chilenos en beneficio de todos los chilenos.

En cambio, el principio de la subsidiariedad argumenta que el Estado no es solidario, es solo un agente auxiliar que, con la reforma pasa a cumplir con su finalidad que es promover el bien común. Esto parte de la premisa que no se ha realizado una reforma previsional en profundidad, de hecho, el proyecto de ley llega al congreso con el nombre de “Perfecciona al Sistema Previsional”, y no modifica el sistema de capitalización individual, que sigue siendo la base fundamental de nuestro sistema de pensiones. El Estado fomenta mediante beneficios, bonos y nuevas obligaciones la cotización de los trabajadores pertenecientes al grupo más desprotegido dentro del Sistema de Pensiones (jóvenes, mujeres, independientes), mientras que otorga beneficios sociales a los sectores económicos que las falencias del Sistema de Pensiones han ido dejando en desvalidez (pensiones básicas, aportes solidarios).

Durante la discusión de la Reforma Previsional, los H. Diputados Sergio Aguiló, Marco Enríquez-Ominami y Alejandro Sule<sup>142</sup>, que eran parte de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, plantearon que la subsidiariedad del Estado es parte integral en la reforma previsional, que

---

<sup>142</sup> H. Diputados Sergio Aguiló, Marco Enríquez-Ominami, Alejandro Sule, “*Algunos Alcances al Proyecto de Reforma Previsional*”, presentado ante la Comisión de Trabajo Y Seguridad Social recaído en el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. BOLETÍN N° 4.742-13-1. Cámara de Diputados. Fecha 21 de junio, 2007. Cuenta en Sesión 68, Legislatura 355.

solo mejora y perfecciona las falencias de un sistema de mercado que se ha caracterizado por una concepción neoliberal de competencia “*en la etapa más vulnerable del ser humano*”. Finalizan su planteamiento reconociendo que la Pensión Básica es un gran avance en materia de Seguridad Social, pero no cambia el concepto básico de la subsidiariedad del Estado.

Bajo este prisma, se va concluyendo que la reforma al Sistema de Pensiones, es una reforma que fortalece el principio de la subsidiariedad, debido a que el Estado solo cumple con su rol de desarrollar el bien común, que en el ámbito de la previsión social, implica tomar una actitud más activa frente a las falencias presentadas por las Administradoras, que no han logrado cumplir con los objetivos planteados en sus inicios, que eran proveer de pensiones dignas a toda la sociedad.

Por último, al revisar los planteamientos originales en el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y su evolución en el trámite legislativo ante el Congreso Nacional<sup>143</sup>, donde en las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social y de Hacienda, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, se vislumbra que la discusión se enfoca en términos macroeconómicos<sup>144</sup>, por lo que bajo esta visión, el principio predominante de la Reforma Previsional es la Subsidiariedad, debido al rol económico que cumple el Estado dentro de la Previsión, como un vigilante de las instituciones privadas, y al mismo tiempo un paliativo monetario para las personas que queden fuera del sistema privado de pensiones. Esta afirmación es independiente de las constantes menciones a la Solidaridad que se realizan en la ley, porque como se mencionó en su momento, la Solidaridad como principio activo del Estado no tiene

---

<sup>143</sup> Proyecto de Ley fue presentado por la Presidenta a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2006, y con fecha 5 de marzo de 2008 la Cámara de Origen envía el Proyecto de Ley aprobado.

<sup>144</sup> El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional fue presidido por Mario Marcel, economista

reconocimiento Constitucional, pero sí lo tiene la Subsidiariedad, que prima con mayor fuerza en nuestro Sistema de Pensiones desde la Ley N° 20.255.

## CONCLUSIONES

Con la Reforma Previsional de 2008, el Estado se compromete de forma activa con la seguridad social, creando mediante la Ley N° 20.255 el Sistema de Pensiones Solidarias, que implementará una serie de beneficios a favor de los sectores más vulnerables de la sociedad en el tema de la previsión social. Esto lo realiza en base a los tres pilares que forman el Sistema de Pensiones, enfocándose en el primer pilar o pilar solidario, donde se realizan los mayores cambios que benefician a la sociedad.

Respecto a los principios imperantes, los que hemos descrito en el Capítulo II son considerados clásicos dentro de un sistema de previsión, y se pueden encontrar en nuestro sistema de pensiones a simple vista. También hemos descritos en el capítulo III, los principios que diversas doctrinas habían considerado esenciales en la seguridad social, pero que en Chile no se habían visto presentes sino hasta la Reforma Previsional del 2008. El objetivo de estos principios es marcar las pautas que deben seguir las instituciones previsionales vinculadas en la Reforma, que son reformuladas y modernizadas de acuerdo a las directrices que fijan los principios. La estructura institucional, desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social hasta los Centros de Atención Previsional Integral, ha sido modernizada y creada para cumplir las nuevas responsabilidades que asume el Estado, tendiente a la realización de un programa de previsión que tenga la fortaleza y durabilidad necesaria en el tiempo; y que permita su evolución y adaptación a los cambios sociales.

Para que el sistema de pensiones chileno tuviera las características necesarias, que reflejaran de mejor forma los principios de la seguridad social, fue necesario que pasaran 84 años desde las primeras leyes de previsión social. Una evolución lenta en sus inicios, donde el sistema de reparto exigía al Estado un gran esfuerzo económico que se incrementaba con el tiempo, hasta el momento

que el Estado decide desligarse de la previsión de forma abrupta, con la reforma de 1980, dejando un vacío normativo e institucional que solo sería parchado en los años posteriores, hasta que la reforma de 2008 llega para reestructurar el sistema.

Universalidad, igualdad, unidad, integridad, internacionalidad, subsidiariedad, solidaridad, sostenibilidad financiera, promoción del ahorro nacional, responsabilidad por la protección son los principios que difunden y permiten que el marco normativo busque y resguarde una vejez digna para la sociedad. En el sector público se realiza con los beneficios otorgados por el Estado, que se ejercen y fiscalizan por las instituciones previsionales como el IPS y el ISL; y en el sector privado se materializa con el fomento a la capitalización individual, estableciendo la discriminación positiva, que permite, mediante los subsidios y fomentos a mujeres y jóvenes, que estos a futuro puedan optar por mejores pensiones.

El conflicto que sobresale en los principios, fue tratado en el Capítulo IV, donde enfrentamos la solidaridad con la subsidiariedad, dos conceptos que se contraponen en cuanto al accionar del Estado frente a la aplicación de la previsión social. Pero estos principios también pueden ser complementarios, es decir, si nos enfocamos en los beneficios desarrollados en la Reforma Previsional, que conllevan un aporte estatal, podemos fundamentar que la solidaridad se refleja en el gasto público, que proviene de los fondos del país, al cual aportamos todos los chilenos con nuestros impuestos. De esta forma, el pilar solidario y los beneficios estatales que complementan los demás pilares, se consideran como un aporte de todos los chilenos para los chilenos en desvalidez previsional.

Por otro lado, si nos enfocamos en el Sistema de Pensiones Chileno, podemos apreciar que la acción del Estado es un porcentaje pequeño en comparación a todos los mecanismos que utilizan las Administradoras para manejar e invertir los fondos previsionales, además de resguardarlos y

administrarlos. La cantidad de afiliados y pensionados por el sistema privado de pensiones, es superior a la cantidad de beneficiados del sistema público de pensiones; además, muchos de los beneficios entregados por el Estado, se realizan mediante las Administradoras. Este enfoque permite fundamentar que en el gran esquema del Sistema de Pensiones, prima el principio de la subsidiariedad, al reflejar que el Estado sólo actúa en un pequeño porcentaje de la población, con el fin de no dejar desamparada a la población que no accede al sistema privado de pensiones, dejando en manos de este sistema las pensiones de la mayoría de los chilenos.

Finalizando este trabajo, podemos concluir que la reforma no ha terminado, porque así como los principios son cambiantes y evolucionan en sus conceptos, la reforma previsional está pensada y creada para que pueda cubrir las necesidades que vayan surgiendo en el tiempo. Esto se refleja en las atribuciones normativas que tienen las instituciones previsionales.

## BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA IBEROAMERICANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *“Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”*, Universidad Nacional de México, México, 1997

AGUILÓ, SERGIO; ENRÍQUEZ-OMINAMI, MARCOS Y SULE, ALEJANDRO, *“Algunos Alcances al Proyecto de Reforma Previsional”*, presentado ante la Comisión de Trabajo Y Seguridad Social recaído en el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. BOLETÍN N° 4.742-13-1. Cámara de Diputados. Fecha 21 de junio, 2007. Cuenta en Sesión 68, Legislatura 355.

ARELLANO, JOSÉ PABLO

— *“Elementos para el Análisis de la Reforma Previsional Chilena”*, Colección Estudios CIEPLAN, Santiago, 1981.

— *“Políticas Sociales y Desarrollo, Chile: 1924-1984”*, Ed CIEPLAN, Santiago, 1985.

ARENAS DE MESA, ALBERTO; CLAUDIA LLANES, MARÍA Y MIRANDA BRAVO, FIDEL, *“Protección Social Efectiva, Calidad de la Cobertura, Equidad y Efectos Distributivos del Sistema de Pensiones en Chile”*, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago, 2006.

ARENAS DE MESA, ALBERTO Y OTROS, *“La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025”*, Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuesto, Santiago, 2008.

ARENAS DE MESA, ALBERTO

— *“Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y desafíos del Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado”*, CEPAL: Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago, 2000.

— *“Historia de la Reforma Previsional Chilena, Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia”*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2010.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, *“La Capitalización Individual en los Sistemas Previsionales de América Latina”*, México D.F., 2003.

BACHELET JERIA, MICHELLE

— *“Mensaje de S.E. La Presidenta de La República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional”*, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 2006.

— *“Discurso de S.E. La Presidenta de la República en Acto de Promulgación de la Reforma Previsional”*, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 2008.

BEVERIDGE, WILLIAM, *“Resumen del Informe de Sir William Beveridge sobre Seguros Sociales y Servicios Congéneres”*, Editorial Ercilla, Santiago, 1943.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *“Historia de la Ley N° 20.255 Establece Reforma Previsional”*, Santiago, 2008.

BOBBIO, NORBERTO, *“Teoría General del Derecho”*, Editorial Debate, Madrid, 1991.

BUSTAMANTE, LISETTE GARCÍA, *“Justificación, Objetivos, Alcances y Metas”*, en seminario *“La Reforma Previsional y su efecto en la Equidad Social”*, Editorial Jurídica, Santiago, Diciembre 2008

CANALES NETTLE, PATRICIA, *“Los sistemas de Previsión Social Existentes en Chile”*, Biblioteca Congreso Nacional, Serie Informes N° 5, Santiago, 2006.

CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA)

- *“Factibilidad y Necesidad de Restablecer Gradualmente un Pilar Previsional de Reparto para Otorgar Pensiones Definidas a la Clase Media”*, CENDA, Santiago, 2006

- *“La Crisis Mundial Ha Puesto en Evidencia la Inviabilidad Financiera del Sistema Chileno de AFP Haciéndolo Insostenible”*, presentado por La Delegación Laboral en la Conferencia N° 98 de la OIT, Ginebra, Suiza, 10 junio 2009

CERDA, RODRIGO, *Pensiones en Chile ¿Qué Hubiese Ocurrido sin la Reforma de 1981?*, Pontífice Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Santiago, 2006.

CIFUENTES, HUGO, *“El Nuevo Derecho de Las Pensiones En América Latina”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México D.F., 2005.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL, *“El derecho a una vida digna en la vejez: hacia un contrato social con la previsión en Chile”*, Santiago, Chile: MSGG. SEC, Jul. 2006

CORPORACIÓN DE INVESTIGACIÓN, ESTUDIO Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CIEDESS), *Modernización de la Seguridad Social: 1980-2009*, Editorial CIEDESS, Santiago, Diciembre 2010.

DÉLANO, MANUEL, *“Reforma Previsional en Chile, Protección Para Todos”*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2010.

DURÁN VALVERDE, FABIO Y PENA, HERNÁN, *“Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados”*, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencia, Santiago, 2011.

DURAND, PAUL, *“La política contemporánea de seguridad social”*, Centro de Publicaciones, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España, 1991.

ESCALONA, CAMILO, *Informe De Las Comisiones De Hacienda Y De Trabajo Y Previsión Social, Unidas*, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que perfecciona el sistema previsional. BOLETÍN Nº 4.742-13. Senado. Fecha 16 de octubre, 2007. Cuenta en Sesión 58, Legislatura 355.

ESCUADERO HERESMANN, EDUARDO, *“Frustración de Pensiones de Previsión”*, Revista *La Semana Jurídica* Nº 105, Lexis Nexis, Santiago, 2002.

EVANS DE LA CUADRA, ENRIQUE, *“Los Derechos Constitucionales”*, Editorial Jurídica, Santiago, Tomo III. 2º Ed. 1999.

GAETE BERRIOS, ALFREDO, *“Tratado de derecho del Trabajo y Seguridad Social”* V. 4, Editorial Jurídica de Chile, 1967.

GIMÉNEZ, DANIEL M., *“Género, Previsión y Ciudadanía Social en América Latina”*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago, 2003

GUARDIA, ALEXIS y OTROS, *“El Sistema de Pensiones Chileno Puesto en Cuestión”*, Revista “Análisis y Propuesta”, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2007.

GUARDIA, ALEXIS y OTROS, *“Rompiendo Mitos: La Reforma del Sistema de Pensiones en Chile”*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, Octubre 2006.

IGLESIAS, AUGUSTO, *“Análisis macroeconómico de la Reforma Previsional, proyección de Largo Plazo, factibilidad de alcanzar las metas propuestas”*, en seminario “La Reforma Previsional y su efecto en la Equidad Social”. Editorial Jurídica, Santiago, Diciembre 2008.

MESA-LAGOS, CARMELO

— *“La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Hacia una Disminución del Costo Social del Ajuste Estructural”*, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago, 1994.

- “*Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina*”, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago, 2000.
- “*Las Reformas al Sistema de Pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social*”, CEPAL: Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago, Marzo 2004
- “*Las Reformas de Salud en América Latina y el Caribe: Su Impacto en los Principios de la Seguridad Social*”, CEPAL, Documentos de Proyectos, Santiago, 2005.

MORALES RAMÍREZ, MARÍA ASCENSIÓN, “*La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano*”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2005.

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA, *Carta Africana Sobre Los Derechos Humanos y de los Pueblos o Carta de Banjul*, aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, Nairobi, Kenya.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- “*Declaración Universal de los Derechos del Hombre*”, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948
- “*Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*”, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1966

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- Convenio N° 97 Sobre Trabajadores Migrantes en 32° Conferencia de 1949.
- Convenio N° 102 Sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) en 35° Conferencia de 1952.
- Convenio N° 111 Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) en 42° Conferencia de 1958.
- Convenio N° 117 Sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos) en 46° Conferencia de 1962.
- Convenio N° 118 Sobre Igualdad de Trato (Seguridad Social) en 46° Conferencia de 1962.
- Convenio N° 128 Sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes en 51° Conferencia de 1967.
- Convenio N° 143 Sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (Normas Complementarias al Convenio N° 97), en 60° Conferencia de 1975.
- Convenio N° 157 Sobre el Establecimiento de un Sistema Internacional Para la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social en 68° Conferencia de 1982.

- Convenio N° 187 Sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo en 95° Conferencia de 2006
- Resolución del Comité N° 35 Sobre Chile en 98° Conferencia de 2009.
- Resolución “Para Recuperarse de la Crisis, Pacto Mundial Para el Empleo”, adoptado en 98° Conferencia de 2009.
- Informe III, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, tercer punto del orden del día en 98° Conferencia de 2009.
- Informe VI, La Igualdad de Género como Eje del Trabajo Decente, sexto punto del orden del día en 98° Conferencia de 2009.
- Informe III, La Seguridad Social y la Primacía del Derecho, estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, en 100° Conferencia de 2011.
- “*Seguridad social para la mayoría excluida: estudios de casos de países en desarrollo*”, Wouter Van Ginneken (ed). 9223064228[ISBN]. Ginebra, Octubre 2000.
- “*Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*”, Ginebra, 2006.
- “*Declaración de la OIT Sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa*”, en 97° Conferencia de 2008.
- “*Protección Social, Pensiones y Género: en Argentina, Brasil y Chile*”, Santiago, 2003.
- “*Responder a la Crisis: Construir una Protección Social Básica*”, Revista Trabajo N° 67, Ginebra, Diciembre de 2009
- “*Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*”, Ginebra, 2002.

ORLANDINI MOLINA, LUIS, “*La Seguridad Social Hacia El Siglo XXI – Sus Principios y Cambios Institucionales*”, Revista de Seguridad Social. C.I.S.S. N° 200, Santiago, Mayo-Junio 1996.

RAVENTÓS, DANIEL, “*El Derecho a la Existencia*”, Editorial Ariel, Barcelona, 1999.

SERQUEIRA ABARCA, FRANCISCO, “*Síntesis de principales aspectos de la Reforma Previsional y sus efectos más importantes*” en Seminario “La Reforma Previsional y su efecto en la Equidad Social”, Editorial Jurídica, Santiago, Diciembre 2008

SERRANO MADRID, CLAUDIA, Ministra del Trabajo y Previsión, “*Respuesta del Gobierno Chileno frente a la presentación de la Delegación Laboral*”, Conferencia N° 98 de OIT, Ginebra, Suiza, 15 junio 2009.

STAFFORINI, EDUARDO, “*Orientación para el Desarrollo de la Seguridad Social en las Américas*”, en Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Buenos Aires, 1951.

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL, “*Hacia Juna Nueva Cultura Previsional, Pensiones en Chile*”, Subsecretaría de Previsión Social, Santiago, 2007.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES

— “*El Sistema Chileno de Pensiones*”, sexta edición, SAFP, Santiago, 2007.

— “*El Sistema Chileno de Pensiones*”, séptima edición, SAFP, Santiago, 2010.

VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, M., “*Prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1980.

## **BIBLIOGRAFÍA NORMATIVA**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE de 1925 de 18 de septiembre de 1925. Versión de 11 de agosto de 1908.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE de 1980 de 4 de octubre de 1980. Versión de 22 de septiembre de 2005.

Ley N° 5.802 de 20 de febrero de 1936, dispone que el actual Ministerio de Salubridad se denominara "Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social.

Ley N° 10.383 de 8 de agosto de 1952, establece el Seguro Social Obligatorio.

Ley N° 12.463 de 19 de julio de 1957, modifica Ley N° 10.343.

Ley N° 15.386 de 11 de diciembre de 1963, revalorización de pensiones.

Ley N° 16.395 de 16 de diciembre de 1965, fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social. Versión de 24 de abril de 2009.

Ley N° 16.744 de 1 de febrero de 1968, establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Versión de 16 de octubre de 2006.

Ley N° 17.398 de 9 de febrero de 1972, modifica la Constitución Política del Estado

Ley N° 18.225 de 26 de junio de 1983, dicta normas sobre desafiliación y modifica Decreto Ley N° 3.500.

Ley N° 18.646 de 29 de agosto de 1987, introduce modificaciones al Decreto Ley N° 3.500.

Ley N° 18.689 de 20 de enero de 1988, fusiona en el Instituto de Normalización Previsional las instituciones previsionales que indica. Versión original.

Ley N° 19.010 de 1990, que Establece Normas sobre Terminación del Contrato del Trabajo y Estabilidad Laboral

Ley N° 19.404 de 21 de agosto de 1995, introduce modificaciones al Decreto Ley N° 3.500, de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez, considerando el desempeño de trabajos pesados.

Ley N° 20.255 de 17 de marzo de 2008, establece Reforma Previsional. Versión original.

Ley N° 20.255 de 17 de marzo de 2008, establece Reforma Previsional. Versión de 1 de noviembre de 2010.

Ley N° 20.338 de 1 de julio de 2009, crea el Subsidio al Empleo.

Ley N° 20.459 de 4 de septiembre de 2010, facilita el acceso a las Pensiones Básica Solidarias de Invalidez y de Vejez.

Decreto con Fuerza de Ley N° 2.024 de 5 de diciembre 1927 del Ministerio del Bienestar Social, fija la organización del Ministerio de Bienestar Social.

Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 5 de diciembre de 1927 del Ministerio del Interior, decreto que organiza secretarías. Versión original.

Decreto con Fuerza de Ley N° 245 de 31 de julio 1953 del Ministerio de Hacienda, establece la Asignación Familiar para los obreros.

Decreto con Fuerza de Ley N° 219 de 5 de agosto de 1953 del Ministerio de Hacienda, suprime la Dirección General de Previsión Social y crea la Superintendencia de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Previsión Social fija la planta de su personal intervención fiscalizadora de la Contraloría General de la Republica en los institutos de previsión. Versión original

Decreto con Fuerza de Ley N° 25 de 29 de octubre de 1959 de Ministerio de Hacienda, crea el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con dos subsecretarías y el ministerio de Salud.

Decreto con Fuerza de Ley N° 101 de 29 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, establece Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, su organización y atribuciones.

Decreto con Fuerza de Ley N° 150 de 25 de marzo de 1982 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre Sistema Único de Prestaciones Familiares y Sistema de Subsidios de Cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público, contenido en los Decretos Leyes N°s 307 y 603, ambos de 1974.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 4 de julio de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fija planta de personal de la Subsecretaría de Previsión Social.

Decreto Ley N° 44 de 21 de octubre de 1924 del Ministerio del Interior, crea Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Sociales.

Decreto Ley N° 2 de 8 de junio de 1932 del Ministerio del Interior, reemplaza el Ministerio de Bienestar Social por dos secretarías de Estado: Ministerio del Trabajo y Ministerio de Higiene.

Decreto Ley N° 24 de 24 de junio de 1932 del Ministerio de Bienestar Social, cambia nombre al Ministerio de Higiene, por el de Salubridad Pública.

Decreto Ley N° 97 de 4 de octubre de 1973 del Ministerio de Hacienda, concede bonificaciones que indica a los personales de los sectores públicos y privados.

Decreto Ley N° 869 de 28 de enero de 1975 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, establece Régimen de Pensiones Asistenciales para inválidos y ancianos carentes de recursos.

Decreto Ley N° 2.448 de 9 de febrero de 1979 del Ministerio de Hacienda, modifica regímenes que indica. Versión del 6 de mayo de 2011.

Decreto Ley N° 3.500 de 13 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, establece nuevo Sistema de Pensiones. Versión original.

Decreto Ley N° 3.500 de 13 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, establece nuevo Sistema de Pensiones. Versión del 31 de julio de 2007.

Decreto Ley N° 3.500 de 13 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, establece nuevo Sistema de Pensiones. Versión del 2 de abril de 2009.

Decreto Ley N° 3.500 de 13 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, establece nuevo Sistema de Pensiones. Versión del 1 de enero de 2011.

Decreto Ley N° 3.501 de 18 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fija nuevo sistema de cotizaciones previsionales y deroga disposiciones legales que indica.

Decreto Ley N° 3.502 de 18 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, crea Instituto de Normalización Previsional. Versión original.

Decreto Ley N° 3.502 de 18 de noviembre de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, crea Instituto de Normalización Previsional. Versión de 14 de febrero de 2002.

Decreto Supremo N° 1 de 9 de febrero de 1972 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, Reglamento Orgánico de la Superintendencia de Seguridad Social.

Decreto N° 29 de 31 de julio de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, aprueba el Reglamento de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

Decreto N° 51 de 15 de septiembre de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, aprueba Reglamento que establece normas para el funcionamiento del Consejo Consultivo Previsional a que se refiere la Ley N° 20.255

Decreto N° 78 de 16 de diciembre de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, Reglamento del Fondo Para la Educación Previsional.