



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Escuela de Derecho

Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

DL 3.500, COMISIÓN MARCEL, PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL

Y LEY 20.255.

Según la doctrina y organizaciones especializadas

Memoria para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

AUTOR: DENIS ANDRÉS FERRARI CANTÍN

PROFESORA GUÍA: ABOGADA MARÍA CRISTINA GAJARDO HARBOE

Santiago, Chile.  
2012

“Mientras más reglamentos y prohibiciones hay en el mundo,  
más se empobrece el pueblo.  
Mientras mejores son las armas que el pueblo posee,  
mayor es la confusión que existe en el reino...  
Mientras más detalladas son las leyes y ordenanzas,  
más ladrones y bandidos aparecen”

*Tao-te Ching. El Tao de la Gracia.*

Hacen falta más abogados buenos, que buenos abogados.

“Hay hombres que luchan un día y son buenos.

Hay otros que luchan un año y son mejores.

Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos.

Pero hay los que luchan toda la vida: esos son los imprescindibles”

*Bertolt Brecht*

A mis padres por apoyarme siempre, a mi hermana por alegrarme la vida,  
a ustedes por hacerme madurar, acompañarme y creer  
siempre en mí.

### AGRADECIMIENTOS

Agradezco de todo corazón a mis padres por el esmero y la dedicación que brindaron en la enorme tarea de criarme, enseñándome que la educación, tanto moral como académica, es la mejor herencia que pueden dejarme. Por el amor, el cariño y el respeto con el que me criaron. Por los valores que me inculcaron y recordarme que la familia es el pilar de todo hombre. Por acogerme cuando tuve problemas, sin preguntas, sin condiciones y con mucho amor.

Agradezco también al Instituto Nacional “General José Miguel Carrera” y a la Universidad de Chile por ser los baluartes de la educación pública, laica y republicana, creando el desarrollo intelectual, moral, artístico y científico del país. Por haberme acogido en sus aulas y facilitarme las herramientas para ser un ciudadano que haga florecer a la Patria, la defienda, la dirija y le dé honor. Por enseñarme que *Labor Omnia Vincit*, el Trabajo todo lo Vence. Por enseñarme que soy un ciudadano al servicio de Chile y las necesidades de su pueblo.

Agradezco a algunas personas muy especiales

en mi vida que me ayudaron a crecer y madurar, que me apoyaron y me acompañaron, que me dieron ánimos cuando estaba a punto de renunciar y que me insistían día a día que no podía dejar todo lo aprendido, todo el esfuerzo, toda la lucha a un lado. Por recordarme, con su presencia y su cariño, que no estoy solo en este mundo y que cuando uno cae, siempre va a haber alguien que te tienda una mano.

Agradezco, finalmente, a mi Profesora Guía, señora María Cristina Gajardo Harboe, por haber aceptado tomar a cargo mi Memoria, haber creído en mi idea y darle forma a mi trabajo; haberme dado una segunda oportunidad después de haber dejado de lado el proyecto, cuando tuve problemas personales; haberme tenido paciencia cuando le pedía aún más ayuda y por acompañarme hasta el final.

## TABLA DE CONTENIDOS

	Página
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	1
1. Formulación del problema.	
3	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES GENERALES.</b>	4
I.1. Antecedentes de la Investigación.	

4	
I. 1. 1.	Descripción Conceptual.
7	
I. 1. 2.	Síntesis histórica de la Seguridad Social en Chile.
9	
I. 2.	Bases Teóricas.
13	
I. 2. 1.	Descripción del Sistema de Pensiones creado por el DL 3. 500.
	Principios Inspiradores.
13	
I. 2. 1. i.	Innovación, cuidado y realidad.
18	
I. 2. 1. ii.	Responsabilidad, competencia y eficiencia.
20	
I. 2. 1. iii.	Solidaridad, justicia social e igualdad.
21	
I. 2. 1. iv.	Modernización, fiscalización del Estado, transparencia.
23	
I. 2. 1. v.	Modificaciones al DL 3. 500 desde su promulgación.
26	
I. 2. 1. vi.	Análisis de Aspectos Positivos y Negativos del DL 3. 500
31	
I. 2. 2.	Pilares.
34	
I. 3.	Definición de Términos.
39	
I. 3. 1.	Afiliación.
39	

I. 3. 2. Fondos de Pensiones.	40
I. 3. 3. Sistemas de Financiamiento de la Seguridad Social.	
41	
I. 3. 3. i. Sistema de Capitalización Individual.	
43	
I. 3. 4. Pensión de vejez.	
44	
I. 3. 5. Pensión de vejez anticipada.	
44	
I. 3. 6. Pensión de Invalidez.	
44	
I. 3. 7. Pensión de Sobrevivencia.	
45	
I. 3. 8. Pensión Mínima Garantizada por el Estado.	
45	
I. 3. 9. Pensiones No Contributivas: Pensiones Asistenciales (PASIS).	
46	
I. 4. Algunos Asuntos Pendientes.	48
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.</b>	<b>52</b>
II. 1. Los Principios de la Seguridad Social según la Doctrina Nacional.	
52	
II. 1. 1. Universalidad.	

53	
II.1.1.i. Universalidad Objetiva.	
54	
II.1.1.ii. Universalidad Subjetiva.	
54	
II.1.2. Integridad o suficiencia.	
55	
II.1.3. Solidaridad.	56
II.1.4. Unidad.	
58	
II.1.5. Internacionalidad.	
60	
II.1.6. Subsidiariedad.	
61	
II.1.7. Aplicación de los Principios de la Seguridad Social al Modelo Chileno.	
62	
II.2. Los Principios de la Seguridad Social según la OIT.	
64	
II.2.1. Ampliación de la Cobertura.	
64	
II.2.2. Seguridad de los Ingresos: Financiamiento Sostenible.	
65	
II.2.3. Igualdad entre hombres y mujeres.	
66	
II.2.4. Diálogo Social y Trabajo Decente.	
68	
II.2.5. Solidaridad.	68

### **CAPÍTULO III**

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LA  
COMISIÓN MARCEL Y EL PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL.

71

III.1. La Comisión Marcel

71

III.1.1. Mandato.

72

III.1.2. Cambio demográfico.

73

III.1.3. Evaluación del sistema previsional.

74

III.1.4. ¿Crisis del sistema?

75

III.1.5. Nuevo Contrato en la Seguridad Social.

77

III.1.6. Sistema Previsional Integrado: Características Ideales.

78

III.1.6.i. Universalidad y Autonomía.

79

III.1.6.ii. Equidad Social y Equidad de Género.

79

III.1.6.iii. Solidaridad y Responsabilidad Compartida.

80



III.1.6.iv. Eficiencia y Transparencia.	
81	
III.1.6.v. Sostenibilidad y Complementariedad.	
81	
III.2. Las Propuestas de la Comisión: Aplicación de las características.	
82	
III.2.1. Derecho a protección y a la autonomía para todos.	
82	
III.2.2. Pensiones sin discriminación entre contribuyentes y quienes requieren apoyo solidario.	83
III.2.3. Hacia un sistema eficiente y transparente.	
84	
III.2.4. Seguridad para todos los chilenos.	
85	
III.2.5. Alcances y efectos de las propuestas.	
85	
III.2.6. Otras propuestas.	
86	
III.3. El Proyecto de Reforma Previsional.	
92	
III.3.1. El Mensaje Presidencial.	
92	
III.3.2. Fundamentos del Proyecto.	93
III.3.2.i. Cambios demográficos, económicos y sociales: impacto en la previsión.	
94	
III.3.2.ii. Necesidad de perfeccionar el sistema.	
95	

III.3.3. Contenidos del Proyecto.

96

III.3.3.i. Sistemas de Pensiones Solidarias.

97

III.3.3.ii. Nueva Institucionalidad Pública.

97

III.3.3.iii. Equidad de Género y afiliados jóvenes.

98

III.3.3.iv. Cotización de Independientes.

99

III.3.4. El Proyecto de Ley.

99

**CAPÍTULO IV**

LEY N° 20.255

108

IV.1. Los Principios de la Seguridad Social en la Ley 20.255

116

**CAPÍTULO V**

CONCLUSIONES.

124

**BIBLIOGRAFÍA.**

132

## ÍNDICE DE CUADROS.

	Página
CUADRO N° 1: Sistema Integrado de Pensiones. Los Tres Pilares.	
38	
CUADRO N° 2: Número de Beneficiarios y Porcentaje del Estado de los Beneficios Otorgados del Pilar Solidario. Julio 2011.	
38	
CUADRO N° 3: Número de Beneficiarios de Aportes Previsionales Solidarios pagados en el mes, según tipo de Institución y Tipo de Aporte Previsional Solidario. Julio 2011.	
47	

CUADRO N° 4: Beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.  
112

CUADRO N° 5: Cambios en el Sistema de Pensiones.  
123

## RESUMEN

El objetivo primordial de la investigación es medir, evaluar y analizar, en perspectiva crítica, desde el DL 3.500, pasando

por las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (conocida como Comisión Marcel) y el Proyecto de Reforma Previsional que el Gobierno de Michelle Bachelet envió al Congreso para su discusión parlamentaria, hasta la ley vigente N° 20.255. De tal manera, se verá si estas propuestas y esta normativa significan realmente el camino para un nuevo contrato social, asegurando una vida digna en la vejez, tal como lo presentaba el Ejecutivo.

La metodología de investigación es el estudio sistematizado de los principales elementos que la doctrina nacional se ha encargado de conceptualizar en el estudio de la Seguridad Social, tales como las instituciones que configuran esta rama de la Política Social y los Principios Fundamentales que se erigen en torno a ella. Además de la doctrina nacional, también se someten a estudio los trabajos y discusiones que han tenido lugar en el seno de distintas instituciones especialistas en Seguridad Social, de carácter público, privado o intergubernamental que, directa o indirectamente, se preocupan del tema.

Los resultados, o conclusiones encontradas, plantean que las propuestas representan un avance significativo en materia de los beneficios que persigue esta rama de la Política Social, sin embargo, resultan ser insuficientes para configurar un nuevo contrato social y asegurar plenamente una vida digna en la vejez. Además se sugiere que los mayores beneficiados con las propuestas, más que los usuarios del sistema, son las Administradoras de Fondos de Pensiones; también se concluye que los principios formadores de la Ley 20.255 corresponden a los principios que dan origen al DL 3.500, pero a la vez, significan una profundización, mejoramiento y modernización de esos principios.



## INTRODUCCIÓN.

“La Seguridad Social en Chile es un derecho establecido en la Constitución para todas las personas. La acción del Estado está 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. De esta manera, a través de un conjunto de programas orientados a la atención de ciertos estados de necesidad básica, se garantiza protección a la población frente a las llamadas contingencias o situaciones de vulnerabilidad, tales como enfermedades, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, desempleo, vejez y muerte”<sup>1</sup>.

Es así como, en un principio, la Seguridad Social se transforma en la rama de las Políticas Sociales de un Estado, que se preocupa fundamentalmente de satisfacer una serie de riesgos y contingencias, originadas por diversas causales, tanto naturales como derivadas de la acción del hombre, con el objetivo de mantener cierto grado de orden, cohesión y satisfacción sociales, que posibiliten a los Estados cumplir con sus fines propios.

La gestión de la Seguridad Social puede quedar en manos del Estado, o bien, éste puede entregar su gestión a manos privadas, que cuentan con un mayor o menor grado de libertades, autonomía e independencia respecto al control, regulación y supervigilancia del Estado.

Si bien el estudio sistemático de esta disciplina es relativamente reciente dentro de las ramas del Derecho, la manifestación de distintos

---

<sup>1</sup> SAFP Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. El Sistema Chileno de Pensiones. 6ª ed. Santiago, Chile. Editora: Solange Bernstein Jáuregui. 2007. 15p.

elementos que la configuran han estado presentes a lo largo de la historia, y por motivos, principalmente sociales y políticos, ha adquirido relevancia en el último siglo.

Es así como la problemática de la Seguridad Social ha tomado un protagonismo importante dentro de la Política Social de un Estado Moderno. Su orientación ha sido dada desde sus orígenes por políticas de Estado, pero la ejecución de estos planes ha estado tanto en manos del Estado, como en manos de privados.

La presente investigación pretende:

- Estudiar la formulación teórica que ha realizado la doctrina nacional, la Organización Internacional del Trabajo y distintas organizaciones especialistas en Seguridad Social sobre los Principios de esta disciplina.
  
- Analizar la forma en que estos Principios son aplicados al Régimen Previsional vigente hoy en día en Chile. En primer lugar se verán cuales fueron los principios rectores en la elaboración y puesta en marcha del DL 3.500, se verán también las modificaciones que a lo largo de su vigencia se han introducido, para luego llegar a estudiar las instancias creadas en el Gobierno de Michelle Bachelet para poder llevar a cabo su proyecto estrella, la Reforma Previsional, tales son: la llamada Comisión Marcel, grupo de expertos de diversas tendencias que estudiaron el tema y propusieron distintas directrices para mejorar el sistema, y el Proyecto de Ley, enviado por el Mensaje Presidencial Nº 558-354 al Congreso, para su discusión parlamentaria.
  
- Evaluar cómo la Reforma Previsional de la ex Presidente Bachelet recoge y aplica los Principios de la Seguridad Social.
  
- Desarrollar un esbozo de lo que está envuelto dentro de esta reforma, es decir, se tratará de presentar una serie de términos relativos a la Seguridad Social y



en específico, al Sistema de Pensiones, a manera de Glosario. Además, se mostrará, brevemente, el desarrollo histórico de la Seguridad Social, en el mundo y en Chile.

- Presentar, como punto de partida para esta investigación, la Reforma Previsional de 1980, que por medio del Decreto Ley N° 3.500, eliminó el sistema de reparto existente hasta entonces, reemplazándolo por uno de capitalización individual, situación que cambió radicalmente el Sistema de Pensiones en Chile, entre otros tópicos.

#### 1.- Formulación del problema.

La razón de ser de la Seguridad Social es lograr, por medio de diferentes herramientas, que las personas reciban durante su vida una remuneración suficiente, de modo de alcanzar una determinada estabilidad en los niveles de gastos e ingresos y, por ende, del nivel de calidad de vida, antes y después de retirarse del mercado laboral, o bien, si por determinadas contingencias sociales no pueden ingresar a éste. Los distintos tipos de regímenes previsionales deberían cubrir a los individuos que por diversas razones no pueden lograr un sustento para su vejez.

El escenario que incumbe a la presente investigación es tratar de dilucidar de qué forma la Nueva Reforma Previsional, impulsada por el Gobierno de Michelle Bachelet, tiende a subsanar las deficiencias que en la práctica y a lo largo de la implementación del Sistema de Capitalización Individual, se han originado en lo relativo a su aplicación, desde una perspectiva de apego a los principios de la seguridad social. En síntesis, es a través del estudio del DL 3.500, las modificaciones que ha tenido a lo largo de su historia, la Comisión Marcel, el Proyecto de Ley de Reforma Previsional y, finalmente, la Ley 20.255 que se pretende hacer un análisis de la aplicación de los Principios de la Seguridad Social en la normativa nacional sobre Previsión Social y de cómo ésta puede llegar a configurar un nuevo contrato social, asegurando una vida digna en la vejez.

## **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES GENERALES.**

### **I.1. Antecedentes de la Investigación.**

De acuerdo a lo investigado, las temáticas referentes al ámbito de aplicación de la Seguridad Social han sido muchas a lo largo de la historia, como también se han manifestado muchas de sus prácticas e instituciones, que tienen antecedentes remotos en el pasado jurídico, incluso anteriores a que se configurara dicha expresión, como contenido conceptual y disciplina de investigación.

Como antecedentes de la presente investigación y con el fin de contextualizar la problemática abordada, se presenta el siguiente esbozo del desarrollo de la seguridad social a lo largo de la historia. En un primer lugar, se mostrará, brevemente, el desarrollo de esta disciplina en la historia del mundo occidental, para luego hacer una presentación de los principales aportes conceptuales a la Seguridad Social Moderna, que elaboraran el canciller alemán Otto von Bismarck y el profesor inglés William Beveridge. Finalmente, se hará una breve síntesis del desarrollo histórico de la Seguridad Social en Chile, desde la época colonial hasta la instalación del Nuevo Sistema de Pensiones producto del Decreto Ley N° 3500.

Desde Roma a los Tiempos Modernos.

“Ya en la época romana se fundaron los primeros Colegios, que agrupaban a personas que ejercían un mismo o similar oficio, y constituían, en cierto sentido, sociedades de socorro mutuo que cubrían ciertas necesidades, especialmente las derivadas de la enfermedad o muerte del miembro. Esta forma de organización cae en decadencia en el siglo III d.C., evolucionando hacia

las Cofradías, de influencia cristiana, apareciendo también las diaconías, fundadas por los primeros cristianos, para la práctica de la caridad.

En la primera Edad Media, en los pueblos sajones nacen las gildas, instituciones de origen germánico, pero influenciadas por las doctrinas cristianas con fines de asistencia mutua, de tipo fraternal. Siguen desarrollándose las Cofradías, bajo el signo de un Santo Patrono, dando pie al nacimiento de los Gremios, que acogían a personas del mismo oficio, para dar prestaciones de carácter asistencial, en especial en casos de enfermedad o muerte, cumpliendo así un rol primitivamente previsional.

Luego, en el siglo XVI aparecen las Hermandades de Socorros, que se erigen como una superación institucional de las Cofradías, pues no sólo estaban dirigidas particularmente a la protección de los más humildes y débiles, sino se acercaban más a la noción de seguro, siendo consideradas como antecedente directo de las Mutualidades o Sociedades de Socorro Mutuo.

En el siglo XVIII aparecen los Montes de Piedad o Montepíos, especialmente en el sector público militar, destinados a atender un riesgo que hasta la fecha no había sido considerado por las demás instituciones que se preocupaban de la previsión, el riesgo de supervivencia, para la protección de viudas y huérfanos”<sup>2</sup>.

Todas estas instituciones se encargaban de la protección de lo que hoy llamamos contingencias sociales, en el momento de estallar la Revolución Francesa, a fines del siglo XVIII.

América Colonial.

---

<sup>2</sup> BOWEN Herrera, Alfredo. Introducción a la Seguridad Social. 3ª ed. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1992.

“El Imperio Incásico tenía un sistema previsional acorde con su régimen colectivista. Este sistema se extinguió con la conquista española, pero significó el antecedente inmediato de las Cajas de Comunidad. Estas Cajas tenían tres fuentes de ingresos: una agrícola, otra industrial –ambas de origen incásico– y una tercera, censal, innovación española que consistía dar una porción de tierras a la comunidad a censo, cuyas rentas ingresarían a las Cajas. Las actividades de éstas eran múltiples; entre ellas se destacaban: mantención de hospitales, auxilio de viudas y huérfanos, enfermos e inválidos; también cumplían funciones educacionales y de otros órdenes.

La Corona de Castilla dictó para América y las demás posesiones de ultramar, una serie de cédulas, cartas, provisiones, ordenanzas e instrucciones, las que en 1680, por mandato del rey Carlos II, fueron reunidas en la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, que tuvo vigencia hasta la Independencia de estos países”<sup>3</sup>.

Los primeros años de nuestra Era.

“Podemos decir que la Seguridad Social que se desarrolla en los inicios de la Época Contemporánea, a la luz de la Ilustración, tuvo una evolución de dulce y agraz. Con las prohibiciones por ley que hubo en casi toda Europa de todo tipo de asociación, sean de una misma condición, profesión, arte u oficio, esta disciplina, en teoría, tuvo un gran avance, puesto que se reconoce que la ayuda a los necesitados debe otorgarla directamente el Estado, es decir, se formula uno de los presupuestos básicos de la Seguridad Social, cual es que el Estado debe garantizar este derecho a sus ciudadanos. Sin embargo, en la realidad, los Estados no asumieron la importante misión que la nueva doctrina les asignaba, por lo que la comunidad empezó a organizarse espontáneamente, situación que fue progresivamente reglamentada, naciendo, de este modo, el mutualismo.

---

<sup>3</sup>       íd.

Las Mutualidades o Sociedades de Socorro Mutuo tuvieron un gran auge en esta época, aunque si bien es cierto, tenían antecedentes en el pasado, se erigen como el más perfecto sistema de previsión y de ayuda para las clases más modestas. Tuvieron un gran desarrollo a nivel internacional, se transforman en gestoras de distintas instituciones de previsión social, entre las que se encuentra, por ejemplo, el seguro de enfermedad. En Chile nace la primera mutualidad en 1853, la Sociedad Tipográfica, de la mano de Víctor Laynez, la que adquirió gran auge con la figura de Fermín Vivaceta, sin embargo, entra en decadencia a partir de 1924, con motivo de la dictación de la Ley sobre Seguro Obrero Obligatorio”<sup>4</sup>.

#### I.1.1. Descripción Conceptual.

Aunque definiciones, terminologías y conceptos relativos a la Seguridad Social existen de larga data, con objeto de circunscribirse a lo que se entiende hoy en día por esta disciplina, esta parte de la investigación se avocará, a manera introductoria, a la presentación de los principales aportes conceptuales de Seguridad Social elaborados por las figuras del canciller Alemán Otto von Bismarck y el profesor inglés William Beveridge, que configurarían las instituciones esenciales de la Seguridad Social Moderna.

#### Las leyes de Bismarck.

A fines del siglo XIX, aparecen en Alemania los primeros Seguros Sociales de carácter obligatorio, en cumplimiento del Programa Social del Canciller Otto von Bismarck, mediante la dictación de diferentes leyes, tales como las Leyes sobre Seguro de Enfermedad, sobre Accidentes de Trabajo y sobre Seguro de Invalidez y Vejez, por esta razón se le llama el padre de los Seguros Sociales. Instauró la concepción de que la protección de las contingencias sociales debía organizarse mediante seguros obligatorios e instituidos por el Estado y bajo su

---

<sup>4</sup>       íd.

dirección.

Sus propósitos podían resumirse en el siguiente aforismo: “Conceder al trabajador derecho a trabajar, mientras esté sano; proporcionarle trabajo; darle la garantía de que será atendido cuando esté enfermo; asegurarle la asistencia para cuando sea anciano”<sup>5</sup>.

Bismarck se alza, entonces, como el creador de los Seguros Sociales Modernos y del Principio de Universalidad de la Seguridad Social, que en la actualidad ha sido mayormente elaborado y conceptualizado por la Doctrina.

#### El Informe Beveridge.

El pensamiento de Beveridge se refleja en el siguiente aforismo: “La seguridad social debe destruir cinco gigantes: la miseria, la enfermedad, la ociosidad, la ignorancia y la necesidad”<sup>6</sup>.

Los aspectos más importantes y transgresores del Informe Beveridge apuntan principalmente hacia la extensión de la seguridad social, ampliándose hacia todos los residentes, los que se consideraban entre las siguientes categorías: Empleados asalariados o bajo contrato de trabajo, Trabajadores Independientes, Dueñas de casa, Adultos sin ingresos, Niños de hasta 16 años o bajo la edad de trabajo y Ancianos, sobre la edad de trabajo. Además la extensión incluía el ámbito de protección de la seguridad social, que debía extenderse a todas las contingencias sociales.

Beveridge comprendió la necesidad de que el Estado garantizara un mínimo nacional de subsistencia, correspondiendo a los

---

<sup>5</sup> HUMERES, Héctor. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 17ª ed. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 2005. Tomo III.

<sup>6</sup> íd.

interesados el completarlo, mediante procedimientos privados o voluntarios.

Es así como en el Informe del Profesor Beveridge se elaboran las fuentes de la concepción moderna de la Seguridad Social, que se desarrolla a través de Pilares: el contributivo, donde aquellos que se encuentran en condiciones de hacerlo, aportan para solventar sus contingencias; el solidario, en el cual todos los contribuyentes aportan para ayudar a los que no pueden hacerlo, con el apoyo del obligado mayor, el Estado; además introduce el pilar voluntario, donde el que puede aporta en mayor medida para mejorar su situación futura.

En el fondo "existen dos tipos de metas implícitas en el diseño de los regímenes de pensiones: establecer un mecanismo de ahorro previsional obligatorio para que las personas puedan recibir ingresos una vez que salen del mercado laboral e introducir un mecanismo de solidaridad para atender las necesidades básicas de una porción de la población sin recursos para su jubilación"<sup>7</sup>.

#### I.1.2. Síntesis histórica de la Seguridad Social en Chile.

En una primera etapa, las prestaciones de Seguridad Social que se otorgaban en el territorio de Chile durante la Conquista, no eran más que algunos hospitales, que atendían de manera asistencial y benéfica que se sostenían con aportes y donaciones de privados. A inicios del siglo XVII, en Chile se manifestaban las primeras Cajas de Comunidad. A fines del mismo siglo se dicta la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, que contenía normativa sobre materias previsionales y que rigió en nuestro país hasta su Independencia<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> ASTELARRA, Francisco y Bertín, Hugo. Sistemas de pensiones en Chile y Uruguay. Lecciones y temas pendientes. En: CLARISA HARDY. (Editora). Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago, Chile. LOM Ediciones y Fundación Chile 21. 2004. 199p.

<sup>8</sup> BOWEN Herrera, Alfredo. op. cit.

“En 1832 se crea la Junta General de Beneficencia y Salud Pública, entidad cuya función fue velar sobre todos los establecimientos de beneficencia y salud pública de la capital y de provincias.

En la segunda mitad del siglo XIX se dictan las primeras leyes con contenido de carácter previsional, la Ley sobre Montepío militar y la Caja de Ahorros de Empleados Públicos, también se desarrolla con cierta prosperidad, y como forma de previsión social privada, el mutualismo.

Cuando se producen los hechos políticos de 1924, se aprueban por el Congreso diversas leyes laborales, entre ellas la Ley N° 4.054 sobre Seguro Trabajador Obligatorio de Enfermedades e Invalidez, y la Ley N° 4.055, sobre Indemnizaciones por Accidentes de Trabajo<sup>9</sup>.

El año 1952 se dictaron las Leyes N° 10.383, que creó el llamado Servicio de Seguro Social, el cual absorbió la antigua Caja de Seguro Obligatorio –que atendía a los obreros– e incorporó a los independientes y voluntarios; los beneficios otorgados eran los de pensiones por vejez, invalidez, viudez, orfandad, cuota mortuoria y facilidades para acceder a la casa propia, y la 10.475, que otorgó por primera vez a los empleados particulares una previsión de carácter total, ya que estableció los beneficios específicos con que debe contar todo régimen previsional (jubilación y montepío)<sup>10</sup>.

En 1963 se dicta la Ley N° 15.386 sobre Revalorización de Pensiones, cuyos principales objetivos fueron establecer un sistema

---

<sup>9</sup> CESS Comisión de Estudios de la Seguridad Social. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1964-1965. Tomo II, 1363pp. Este documento es conocido como: Informe Prat.

<sup>10</sup> HUMERES, Héctor. op. cit.



de reajuste de las pensiones que compensare su deterioro y fijar un sistema de pensiones mínimas, que sustituyó las normas que sobre la misma materia se habían dictado precedentemente.

En 1968 se dicta la Ley N° 16.744 sobre Seguro Obligatorio contra riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que derogó el antiguo sistema establecido por la Ley N° 4.055, basado en la teoría del riesgo profesional y que permitía el seguro mercantil contra estas contingencias.

El llamado Estatuto de Garantías Democráticas, Ley N° 17.398 de 1971, constitucionaliza los principios básicos y fundamentales del derecho de Seguridad Social, expresando: “La ley deberá cubrir especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo 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 año 1980 se produce un cambio radical dentro de la institucionalidad de la Seguridad Social, estrechamente vinculado al sistema financiero de reparto y de soporte fiscal, que durante 56 años tuvo pleno vigor en Chile. Este año entró en vigencia la nueva Constitución Política de la República, que en su Título III de los Derechos y Deberes Constitucionales, artículo 19 numerando 18 garantiza: “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. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”; la norma constitucional desliga al Estado del deber de satisfacer el estado de necesidad de sus habitantes, sólo garantizando el derecho a la Seguridad Social y el libre acceso a prestaciones básicas uniformes. Esta situación se consagra en el Decreto Ley N° 3.500, que dirige su objetivo inmediato al campo financiero de capitalización individual obligatoria y a su manejo administrativo en manos privadas.

El nuevo sistema, implementado por el DL 3.500, hace descansar su estructura en el ahorro privado de carácter individual en las cuentas de cada afiliado, a guisa de capitalización, y entrega su administración a entes particulares con fines de lucro que se denominan 'Administradoras de Fondos de Pensiones' o AFP. que son sociedades anónimas que tienen como objeto exclusivo administrar un Fondo de Pensiones y otorgar las prestaciones y beneficios que establece la ley, quedando el Estado como un garantizador del Sistema y pagador, en su caso, del mínimo vital en su calidad de subsidiario que se reserva.

“Esta reforma radical reemplazó completamente el esquema de pensiones público colectivo de reparto, existente hasta entonces, por un sistema de pensiones de cuentas de capitalización individual administradas por el sector privado. Desde esa fecha coexisten en Chile dos sistemas previsionales: el sistema de pensiones público colectivo de reparto, cuyo ingreso está cerrado a nuevos contribuyentes desde la vigencia de la Reforma, proyectándose su cierre aproximadamente para el año 2040, y el sistema de pensiones de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y regulado por el Estado a través de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)”<sup>11</sup>.

La reforma se trató de una modificación estructural al Sistema de Pensiones existente hasta ese momento, pues se reemplazó totalmente, a futuro, el sistema de reparto, por uno de capitalización en cuentas individuales. Sin embargo, dejó subsistiendo el sistema de reparto, para aquellos beneficiarios del sistema antiguo que no quisieran cambiarse, realizando, para ello, una serie de reformas parciales, modificando, de esa forma, algunos parámetros del sistema de

---

<sup>11</sup> ARENAS DE MESA, Alberto y Gana Cornejo, Pamela. Protección Social, Pensiones y Género en Chile. En: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil y Chile. Santiago, Chile. Organización Internacional del Trabajo. 2003. 138p.

reparto, entre otros, los requisitos para acceder a las prestaciones de Seguridad Social y las reglas de reajustabilidad.

Es esta norma y las modificaciones tendientes a perfeccionar este Sistema, que se reflejan en la aprobación de la Ley 20.255, el objeto de estudio de la presente investigación.

## I.2. Bases Teóricas.

El sistema de la Seguridad Social está compuesto por diversas materias que configuran un carácter propio, en cuanto a elementos que sirven como base de esta disciplina, o bien, corresponden a sus características principales que se manifiestan de acuerdo a las necesidades o contingencias que surjan y a las que haya que darle una solución.

Por un lado están las instituciones de la seguridad social, que son aquellas áreas de esta disciplina que se encargan de las prestaciones básicas que contempla el sistema, es decir, cuales son los estados de necesidad y cuales son los beneficios o coberturas que ofrecen los encargados de satisfacer esa contingencia.

Más adelante encontramos a los principales actores de un Sistema de Pensiones, los encargados de satisfacer las necesidades de la población respecto a la provisión en la vejez, o en caso de invalidez, o por sobrevivencia; éstos actores fundamentales en la gestión de la seguridad social son las Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP.

Finalmente, se explicará en que consiste y se presentarán las principales características de los Pilares, elementos que constituyen los distintos enfoques bajo los que pueden ser vistas las prestaciones de seguridad

social en el sistema de pensiones.

#### I.2.1. Descripción del Sistema de Pensiones creado por el DL 3.500. Principios Inspiradores.

“Los principales problemas antes de la reforma eran, entre otros:

- IV. La existencia de fuertes transferencias intergeneracionales determinadas por una distribución hacia las primeras generaciones que se incorporaron, aprovechando una elevada relación activo/pasivo existente al comienzo.
- V. Falta de registros de aportes completos, por lo cual era difícil encontrar historias laborales que cubrieran toda la etapa activa de los aportantes.
- II. Falta de transparencia en los organismos administradores de los sistemas de pensiones caracterizada, en muchos casos, por no publicar sus balances auditados en tiempo y forma, o por su falta de transparencia, o por no usar criterios adecuados en la constitución de reservas y en los métodos para su valuación.
- III. Evasión e informalidad.
- IV. Falta de uniformidad puesto que existían multiplicidad de regímenes que se diferenciaban en función de la categoría del trabajador, el sector de actividad económica, en el mecanismo del cálculo de la pensión y en los requisitos para jubilarse.
- V. Ausencia de mecanismos de reajustabilidad o ajuste de las pensiones relacionadas con la variación del índice de precios al consumidor u otro indicador determinando una caída en términos reales de las mismas.

VI. Alta dependencia del financiamiento estatal.

VII. Rol pasivo de los asegurados, quienes no podían participar en la toma de decisiones en la administración de las Cajas, sino a través de representantes que no tomaban decisiones en función de sus intereses o necesidades.

VIII. Inseguridad para los imponentes quienes ante la eventualidad de encontrarse sin empleo al momento de llegar a la edad de jubilación o no contar con la cantidad de aportes requeridos podían perder el beneficio jubilatorio al no existir el reconocimiento de aportes parciales con pensiones proporcionales al factor de densidad real de cada trabajador, estuviere o no empleado al momento de acceder al beneficio previsional<sup>12</sup>.

El día 1º de mayo de 1981 entró en vigencia el DL 3.500<sup>13</sup> que establecía el actual Sistema de Pensiones. Fue producto de una larga discusión en el seno del Regimen Militar, donde confluían distintas visiones sobre esta temática, entre ellas, la visión nacionalista corporativista y la visión liberal encabezada por el Ministro del Trabajo y Previsión Social de la época, José Piñera Echeñique.

Durante más de treinta años se creyó necesario reformar el Sistema de Reparto que era la base del sistema de seguridad social existente hasta entonces. Pero existían intereses creados, desidia institucional y engranajes políticos que no permitían llevarla a cabo, que una vez presentada la idea de reforma, por José Piñera y su equipo de especialistas, se pensó que sería imposible realizarla.

---

<sup>12</sup> ASTELARRA, Francisco y Bertín, Hugo. publ. cit. Pp 201-202.

<sup>13</sup> Decreto Ley N° 3.500. CHILE. Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social. Establece nuevo Sistema de Pensiones. Diario Oficial. Santiago, Chile. 13 de noviembre de 1980.

En palabras del Ministro Piñera, el antiguo sistema que regía en el país: “No era solamente un asunto de irracionalidad normativa y de descalabro económico. Era también un asunto de profunda injusticia. De injusticias pequeñas y grandes, de privilegios para unos y discriminaciones para otros. Veinte años antes, Jorge Prat, un destacado político independiente, llamó al sistema de pensiones la mayor 'estafa perpetrada contra los trabajadores chilenos'”<sup>14</sup>.

Un estudio señala que de las 11.395 leyes que se dictaron entre los años 1926 y 1963, sólo 863 fueron de aplicación general para todo el país y todos los chilenos. El resto (10.532) fueron leyes dictadas para responder a demandas de grupos, de regiones, de sectores, de círculos bien delimitados y para favorecer a personas con nombre y apellido. La legislación previsional era el destino preferente de la normativa nacional<sup>15</sup>.

Según el Ministro Piñera, “el sistema previsional de reparto que rigió en nuestro país no tenía por dónde salvarse. La desigualdad y el caos, la demagogia que por un lado consumía y por otro generaba nuestro sistema político, la corrupción y el favoritismo, no hicieron otra cosa que anticipar su ruina. (...) Con la previsión ocurría lo mismo. Ninguno de sus resultados respondía a los principios en que el sistema parecía fundarse. Nada de lo que proclamaban sus principios de equidad, solidaridad y universalidad resultaba compatible con sus ineficiencias, sus discriminaciones, sus privilegios”<sup>16</sup>.

“Esta reforma implementada a los sistemas de pensiones fue motivada, entre otros factores, por los siguientes:

- la transición demográfica que viven los países latinoamericanos, el envejecimiento de la población y, por lo tanto, la disminución de la relación entre

---

<sup>14</sup> PIÑERA, José. El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional. Santiago, Chile. Zig-Zag. 1992.

<sup>15</sup> íd.

<sup>16</sup> íd.

activos y pasivos;

- los significativos subsidios estatales que los sistemas de pensiones demandan y que afectan las finanzas públicas y los equilibrios fiscales;
- los déficit financieros de sus sistemas de pensiones, generalmente de reparto;
- los problemas actuariales de los esquemas públicos de pensiones; y
- la creciente demanda por mayores beneficios previsionales”<sup>17</sup>.

En el Gobierno Militar, antes y después de la aprobación de la Constitución Política de 1980, se empezaron a realizar reformas sociales profundas, impulsadas por jóvenes profesionales con estudios de post-grado en el extranjero, la mayoría de ellos, economistas liberales de la Escuela de Chicago, conocidos como los 'Chicago Boys'. Siendo, por autodefinición, jóvenes que desconfiaban de la política tradicional, desarrollan en Chile un laboratorio de ideas económicas y sociales que venían, principalmente, de su maestro Milton Friedman.

Este modelo económico fue conocido como Neo-liberalismo. Y entre los principales valores de conducta económica de este modelo económico se encuentran las bases o fundamentos de lo que posteriormente fue la Reforma Previsional, de las cuales podemos recoger lo que sería su expresión jurídica como Principios de la Seguridad Social.

Según el Ministro, en el seno de las Reformas que estaban impulsando, era recomendable el escepticismo que distingue al pensamiento liberal. “El hombre quizás no sea naturalmente malo, pero más vale suponer que algunos lo pueden ser. Por eso es mejor que nadie concentre demasiado poder sobre los demás. Por eso es bueno que las instituciones humanas ofrezcan igualdad de

---

<sup>17</sup> ARENAS DE MESA, Alberto y Gana Cornejo, Pamela. publ. cit. 138p.

oportunidades. Por eso es sana la competencia, donde el interés social disciplina los apetitos individuales. Por eso es conveniente que cada derecho lleve aparejada una cuota objetiva de responsabilidad. Por eso vale la pena concebir instituciones que, sobre una base de buena fe, operen en términos socialmente útiles tanto con los virtuosos como con quienes no lo sean”<sup>18</sup>. Estas eran las premisas por las que creían necesario guiarse, era el plano ideal para el desarrollo de un modelo económico, con todas las instituciones que estaban introduciendo.

“La unificación de múltiples regímenes previsionales en el nuevo sistema de pensiones a inicios de los '80 en Chile posibilitó la eliminación de numerosas asimetrías entre los ciudadanos según su pertenencia a uno u otro de los subsistemas preexistentes, cumpliendo así uno de los objetivos originales de la reforma de 1980, cual fue la superación de la falta de uniformidad de los regímenes previos. De esta forma, las diferencias en las 'tasas internas de retorno individual del ahorro provisiona'l<sup>19</sup>, derivadas de los distintos requisitos de edad, años de aporte, relación entre las pensiones por vejez y los salarios en vida activa, se fueron

---

<sup>18</sup> PIÑERA, José. op. cit.

<sup>19</sup> TASA INTERNA DE RETORNO INDIVIDUAL DEL AHORRO PROVISIONAL (TIR): Es el crédito de descuento que iguala el valor actual de los egresos con el valor futuro de los ingresos previstos, se utiliza para decidir sobre la aceptación o rechazo de un proyecto de inversión. Para ello, la TIR se compara con una tasa mínima o tasa de corte. Si la tasa de rendimiento del proyecto (expresada por la TIR) supera a la tasa de corte, se le acepta; en caso contrario, se le rechaza. Indicador de la rentabilidad de un proyecto. Se define como el valor de la tasa de actualización que iguala entre sí las corrientes temporales de ingresos y costos. Es pues el umbral por encima y por debajo del cual las tasas de descuento utilizadas para el cálculo del valor neto actualizado hacen que este valor sea negativo o positivo. En: GOBIERNO DE CHILE, MINISTERIO DE HACIENDA. Glosario. [en línea] <<http://www.minhda.cl/glosario/>> [26 de julio de 2010]



homogeneizando y con ello apuntalaron la equidad y transparencia del sistema”<sup>20</sup>.

#### I.2.1.i. Innovación, cuidado y realidad.

El nuevo sistema previsional debía cuidarse mucho de sembrar, en la forma en que lo hizo el antiguo sistema, falsas expectativas. Nada de promesas imprudentes, nada de ilusiones en el aire<sup>21</sup>.

El sistema de capitalización individual responde a esta prevención. Aunque la pregunta inicial era si debía existir previsión, si tenía sentido un andamiaje institucional en este terreno, la respuesta se impuso por su propio peso. En principio, el ideal es que cada uno se preocupe de su propia previsión. Pero, como es muy probable que haya quienes no lo quieren hacer por un lado o no lo pueden hacer, por el otro, es preferible que el Estado establezca algunas obligaciones mínimas al respecto, ya que de otra manera tendrá que hacerse cargo de estas personas cuando hayan perdido su capacidad de trabajo. El sistema diseñado obliga a los trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro mínimo mes a mes pero que, por encima de ello, insta al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema puede generar, sea en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión decente antes de cumplir las edades mínimas para jubilarse. Esta disposición inicial refuerza la idea de tres Principios rectores de la Seguridad Social: Universalidad Subjetiva, es decir, que los beneficios lleguen a la mayor cantidad de personas posible; la Responsabilidad de los beneficiarios del Sistema de Pensiones, quienes a través de sus cotizaciones previsionales logren asegurarse las pensiones necesarias para su vejez; y finalmente, la Subsidiariedad del Estado, en el caso de que habiéndose cumplido las condiciones no sea posible alcanzar las pensiones mínimas del sistema.

---

<sup>20</sup> ASTELARRA, Francisco y Bertín, Hugo. publ. cit. 207p.

<sup>21</sup> PIÑERA, José. op. cit.

Una vez definido que habría un sistema de pensiones obligatorio, se estableció que estaría basado en la capitalización individual y la administración de los fondos sería realizado por empresas privadas en un marco de competencia y regulación estatal. “La libertad, eso sí, debía traspasar todos los cimientos del nuevo sistema”<sup>22</sup>. Introduce el principal valor que le da cuerpo al DL N° 3.500, la libertad, como piedra fundamental de la elaboración normativa referente a la Seguridad Social.

Para los impulsores del nuevo modelo económico dentro de nuestro país, “la libertad es un fuego que templó e invita a la superación tanto al individuo como al cuerpo social y en la antigua previsión no hubo nada, absolutamente nada, que se le pareciera. Todas sus instituciones, todos sus regímenes, todos sus mecanismos, respondían al esquema terriblemente empobrecedor del monopolio”<sup>23</sup>.

#### I.2.1.ii. Responsabilidad, competencia y eficiencia.

El impulsor del nuevo Sistema de Pensiones pensaba que el régimen de reparto presumía de solidario, aunque no lo fuera en absoluto; lamentando que la noción de capitalización individual fuera asociada de inmediato al egoísmo y a los valores del individualismo materialista a los que supuestamente nos estaba llevando la economía de mercado. Según Piñera, “esto era dicho como si el antiguo sistema previsional hubiese sido un santuario de solidaridad. No sólo no era eso; era el reino de regulaciones leoninas de poder”<sup>24</sup>.

A juicio del equipo que llevara a cabo la creación del régimen actual, una previsión moderna requería antes que nada de empresas

---

<sup>22</sup>       íd.

<sup>23</sup>       íd.

<sup>24</sup>       íd.

ágiles, competitivas y eficientes. De empresas con dueño. De empresas deseosas de innovación y deseosas de rentabilidad. De empresas con ejecutivos y administradores que fueran evaluados, no según su capacidad para manejar asambleas volubles o mayorías circunstanciales, sino en función de su capacidad profesional y del estricto cumplimiento de objetivos y metas. Así nacieron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Era evidente que una de las características indispensables que debía tener un esquema de pensiones era aquélla de la máxima seguridad. Pues bien, el sistema de capitalización individual, a diferencia del sistema de reparto, contendría, además de las garantías naturales que provee la libre elección permanente, una gama importante de normas adicionales que garantizarían una adecuada seguridad.

En cuanto a la rentabilidad de estos ahorros, se diseñaría un sistema de doble seguro, de responsabilidad de la AFP y del Estado, respectivamente. La AFP, con sus propios recursos, debería asegurar una rentabilidad mínima en relación con el promedio del sistema, promedio que estaría determinado por el comportamiento de la economía.

En caso de que la AFP no fuera capaz de pagar esa rentabilidad mínima con sus propios recursos, tendría que disolverse, trasladándose los imponentes con sus ahorros a la AFP que ellos elijan, y complementándoles el Estado la mencionada rentabilidad mínima. El mecanismo descrito haría imposible la quiebra de un Fondo de Pensiones.

Por último, conviene destacar que, para fortalecer la labor estatal de orientar al sector privado hacia el bien común, se crearía la Superintendencia de AFP. El único y exclusivo objeto de este organismo sería controlar el cabal y adecuado cumplimiento de las normas y procedimientos que la ley establece para el manejo y administración de los ahorros previsionales, lo que otorgaría un grado de seguridad aún mayor al sistema en su conjunto.

Los Principios de la Seguridad Social que se refuerzan aquí son: la Responsabilidad de las AFP, precisamente en su rol de Administradoras de los Fondos de Pensiones y la subsidiariedad del Estado para garantizar, en primer lugar, una supervigilancia sobre ellas y en segundo lugar, la garantía de rentabilidad mínima.

#### I.2.1.iii. Solidaridad, justicia social e igualdad.

Una previsión libre, pero a la vez solidaria; una previsión justa, pero a la vez eficiente; una previsión para todos: esa era la meta del proyecto trascendental que se propuso para reformar el sistema de reparto vigente en ese entonces. El objetivo de la reforma: reemplazar un sistema previsional caótico e inmoral por un régimen de pensiones efectivo.

El nuevo sistema presentaba genuinos elementos de solidaridad. El más importante es la pensión mínima asegurada por el Estado, para favorecer estrictamente a los pobres. Es solidario, permite una igualdad de oportunidades y tiende a la consecución de más justicia social, en cuanto todos están sujetos a las mismas reglas y no contempla regímenes de excepción ni situaciones de privilegio. A través de los mecanismos instaurados en el DL N° 3.500 logra potenciar el desarrollo del Pilar Solidario o de Pensiones Asistenciales, y los Principios de Solidaridad e Igualdad, ya que quienes no puedan cubrir los montos necesarios para asegurarse una pensión, serán respaldados por el Estado, que, con fondos de todos los chilenos, garantizará su acceso a un régimen de pensiones mínimas aseguradas por el mismo Estado. Es así como la sociedad entera, mediante la redistribución de ingresos que hace el Estado de lo recolectado por la carga impositiva, se preocupa de esta problemática, colaborando con la obtención de justicia social y en la consecución del Bien Común. En este caso, todos los ciudadanos se ayudan entre todos, lo que manifiesta claramente el principio de Solidaridad. Esto se hace en iguales condiciones

para cubrir necesidades de todos, mostrando la aplicación del Principio de Igualdad.

Además, existían otras herramientas que buscaban mantener la igualdad de oportunidades y en el trato, la solidaridad y la justicia social, una de ellas fue llamada 'Bono de Reconocimiento' en donde los fondos aportados en el antiguo sistema, se devolvían al aportante que se cambiaba al sistema de capitalización individual, una vez que estuviera en condiciones de jubilarse. De esta manera, la libertad de opción podría ejercerse en un marco de justicia, evitando que los imponentes del sistema de reparto perdieran, con el traspaso al sistema de capitalización individual, los derechos adquiridos en el viejo sistema, logrando así que se reconociera lo acumulado y fuera transferido en su totalidad y con reajustes a la nueva cuenta, no teniendo que iniciar su proceso de capitalización sin base alguna.

#### I.2.1.iv. Modernización, fiscalización del Estado, transparencia.

Según el Ministro Piñera “existían razones de eficiencia, justicia y de transparencia política para preferir que todo el sistema de pensiones partiera desde cero privilegiando la libertad ante todo, principalmente la libertad de elección y la de mercado y posibilitando, asimismo, que se maximizara la competencia en todos sus planos. Era bueno que todos quienes quisieran intervenir en esta actividad pudieran hacerlo con las mismas oportunidades. Era bueno que nadie se adelantara a los demás en términos de prestigio, de renombre o de camino recorrido. Era bueno, en fin, que nadie, por listo que estuviera para comenzar a operar, pudiera partir antes de la fecha prevista para la puesta en marcha del nuevo sistema”<sup>25</sup>.

También era absolutamente necesario que existiera una autoridad fiscalizadora, la Superintendencia del sector, que fuera una

---

<sup>25</sup>      íd.

instancia efectiva de vigilancia y control, que permanentemente se adaptara a los cambios en la economía y constantemente modernizara sus mecanismos de control. Este aspecto era clave para el éxito del sistema. Con los ahorros previsionales en ninguna circunstancia pueden correrse riesgos innecesarios. Simplemente, en el sistema previsional no podía ocurrir lo que ocurrió con la banca, cuando en los años 70 las instituciones financieras se expandieron y se modernizaron, mientras el organismo contralor y los criterios de fiscalización del sector continuaron anquilosados. Debía ser efectiva en sus controles, informada al detalle respecto de las variables operacionales y de cartera que debe conocer para determinar la situación precisa en que se encuentra cada AFP, en ese sentido, desde su creación, la Superintendencia de AFP ha dado lecciones de independencia e idoneidad. Concordando con el rol supervisor y fiscalizador del Estado, permitiendo actuar libre, pero responsablemente, a la iniciativa privada, de la mano con la concepción liberal de la reforma.

En cuanto a la transparencia del sistema, el boletín mensual que edita la Superintendencia es un modelo en su género y proporciona al sector informado todos los elementos de análisis necesarios para conocer a fondo la situación y evolución del sector. Para el afiliado común y corriente la transparencia, por desgracia, no es total. En su origen, las estructuras de cobro de comisiones, con una comisión fija y una porcentual, son complejas y no cualquiera las puede entender con facilidad. Hay bastante dispersión en esta materia y el sistema no se ha alineado en torno a padrones de costo y de resultados que sean fácilmente comparables. En el sistema de pensiones faltan voces independientes que defiendan los intereses de los afiliados.

Desde la perspectiva liberal encabezada por el Ministro Piñera, la reforma hizo un aporte contundente a la modernización de Chile. Significó una disminución gigantesca del poder político del Estado sobre la economía. En términos de volumen, la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones equivalió a privatizar varias decenas de empresas estatales.

El aporte modernizador de la reforma fue también

indirecto, como contribución al perfeccionamiento y espectacular desarrollo del mercado de capitales en Chile. El hecho de que los fondos de pensiones y compañías de seguros de vida tuvieran invertidos, a 10 años de la puesta en marcha del nuevo sistema previsional, cerca de 26.300 mil millones de dólares en acciones de empresas chilenas, depósitos bancarios, obligaciones, bonos, letras hipotecarias y papeles del Banco Central creó no sólo un verdadero mercado bursátil, sino además nuevas posibilidades de financiamiento para las empresas, para la construcción de viviendas, para el rescate de títulos de deuda externa y para mejorar la competitividad del sistema financiero.

La gran reforma previsional chilena tuvo un impacto macroeconómico positivo sobre el crecimiento de la economía chilena en sus tres primeras décadas de aplicación y, además, se debería esperar un efecto similar, aunque de menor importancia relativa para los próximos años. Estos efectos se han canalizado a través de un aumento del ahorro y la inversión, sobre el mercado laboral y sobre el desarrollo financiero y la productividad total de los factores. “En realidad, el conjunto de reformas estructurales complementarias ha generado visibles externalidades positivas potenciando los efectos de unas sobre otras y del conjunto sobre el crecimiento económico observado en estos años”<sup>26</sup>

Según el entonces Ministro José Piñera Echeñique, “la reforma previsional fue una respuesta integral y coherente a varios problemas de la sociedad y la economía chilena. Fue una respuesta válida para su tiempo y en un mundo en permanente cambio. Sin embargo, lo que procede no es congelar esa respuesta, sino ir adaptándola a las nuevas oportunidades y los nuevos desafíos de la realidad de hoy y del futuro”<sup>27</sup>. Y recogiendo esa idea fue que el Gobierno de la ex Presidente Michelle Bachelet Jeria impulsó la creación de la llamada Comisión Marcel, para presentar el Proyecto de Ley de Reforma Previsional, vigente el día de hoy.

---

<sup>26</sup> ASTELARRA, Francisco y Bertín, Hugo. publ. cit. 207p.

<sup>27</sup> PIÑERA, José. op.cit.

Los sistemas de pensiones reformados han incorporado, en mayor o menor medida, la lógica de los sistemas privados de seguros, en que los afiliados perciben beneficios de acuerdo al nivel individual de riesgo. “En un sistema público de reparto, el riesgo es cubierto por todos los asegurados, sin diferenciación de sexo, edad o condición social, siendo ésta una de las características principales de un seguro social. En un sistema de pensiones que considera parcial o completamente un sistema de capitalización individual, el riesgo puede ser asumido individualmente y diferenciado por sexo, en cuanto, entre otros factores, al calcular las pensiones se utilicen tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Al ser este último un sistema obligatorio, se han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres, sus hijos y la economía familiar”<sup>28</sup>. Más adelante veremos los medios por los cuales esta situación se trata de subsanar según la Ley 20.255, en especial consideración a que se trataba de una de las situaciones de mayor desigualdad existentes previamente y que se pretendía solucionar.

La Reforma Previsional llevada a cabo por el DL N° 3.500, significó un paso adelante en la modernización del Sistema de Seguridad Social y una mejoría sustancial respecto al sistema anterior, que había estado vigente desde 1924. Y dentro del marco de libertad económica que se instaló entonces, la Reforma se centró en el desarrollo de los Principios de la Seguridad Social de una forma coherente. El entramado que se originó contemplaba la Universalidad en su eje, tanto subjetiva, como objetiva, pero supeditado a la iniciativa privada, y dejando todo aquello que no fuera considerado por los privados en manos del Estado, quien así cumple un rol subsidiario, asumiendo funciones, además, de garante, de fiscalizador y de supervigilante. Logra también, cierto aire de equidad y de justicia social, que configuraría el desarrollo del Principio de la Solidaridad y la creación de un nuevo enfoque del Pilar Solidario. Es así como en un marco de libertad, tanto de participar o no en el sistema de pensiones, de elegir en que régimen participar en primer lugar, y luego en que institución privada afiliarse, a qué modalidad de pensión sujetarse, logra

---

<sup>28</sup>

ARENAS DE MESA, Alberto y Gana Cornejo, Pamela. publ.cit. Pp 138-139.



la instalación definitiva de un nuevo modelo de pensiones, que una vez instaurado ha seguido desarrollándose, acogiendo nuevos Principios de la Seguridad Social y también nuevas necesidades tanto sociales, como del mismo Sistema, como por ejemplo, la Igualdad y la Ampliación de la Cobertura.

#### I.2.1.v. Modificaciones al DL 3.500, desde su promulgación.

Desde su promulgación el día 4 de noviembre de 1980, el DL 3.500 ha sufrido una larga serie de modificaciones en distintas épocas, bajo distintos gobiernos y circunstancias, y con distintos objetivos. A continuación se enumerarán, cronológicamente, los principales textos legales que modifican, introducen nuevos textos o complementan externamente el DL 3.500:

- 19 de febrero de 1981: DL 3.626 que introduce modificaciones a los DL 3.500 de 1980 (que establece nuevo sistema de pensiones) y 327 de 1974.
- 1 de abril de 1981: Decreto 50 que aprueba el reglamento para la aplicación del DL 3.500, de 4 de noviembre de 1980, por el que se establece nuevo sistema de pensiones. Principalmente modifica la reglamentación del seguro de invalidez, los mecanismos de recuperación de cotizaciones no enteradas y el Bono de Reconocimiento.
- 15 de abril de 1981: Reglamento de la comisión clasificadora de riesgo creada en el título XI del DL 3.500, de 1980
- 21 de junio de 1982: Ley 18.137 modificatoria de la ley 17.322, del DL 3.500 por el que se establece nuevo sistema de pensiones y DFL 3 de 1981 que fija normas para el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud por instituciones de salud previsional.

- 21 de enero de 1983: Ley 18.208, por la que se modifica el DL 3.500 de 1980. Sobre el no pago de cotizaciones previsionales para los afiliados que cumplen la edad de jubilación.
- 18 de enero de 1985: Ley 18.398 que modifica el DL 3.500, de 4 de noviembre de 1980, por el que se establece nuevo sistema de pensiones. Norma las inversiones que se realicen con los recursos de un Fondo de Pensiones y la Comisión Clasificadora de Riesgo.
- 2 de julio de 1985: Ley 18.420 por la que se modifican el DL 3.500, de 1980, y la ley 18.398, en la forma que indica. Normativa sobre las inversiones que se realicen con los recursos de un Fondo de Pensiones.
- 17 de diciembre de 1985: Ley 18.481 por la que se modifica el DL 3.500 de 1980. Regula la rentabilidad mínima promedio de los Fondos de una Administradora.
- 6 de junio de 1986: Ley 18.520 por la que se modifica el DL 3.500 de 1980. Elimina el plazo para optar por el antiguo régimen de pensiones.
- 25 de agosto de 1987: Ley 18.646 por la que se introducen modificaciones al DL 3.500 de 1980. Fija edad de jubilación y norma la Cotización Previsional Voluntaria, entre otras materias.
- 20 de enero de 1988: Ley 18.689, fusiona en el Instituto de Normalización Previsional las instituciones previsionales que indica.
- 18 de octubre de 1988: Ley 18.753 por la que se modifica el DL 3.500, de 4 de noviembre de 1980, por el que se establece nuevo sistema de pensiones.

Actualiza regulación sobre la pensión de invalidez.

- 16 de mayo de 1989: Ley 18.798 por la que se modifica el DL 3.500 que establece nuevo sistema de pensiones. Regula las inversiones que se realicen con los recursos de un Fondo de Pensiones.
- 7 de marzo de 1990: Ley 18.964, que modifica el DL 3.500, de 1980, y las leyes 18.398, 18.646, 18.933 y 18.768. Sobre pensión de invalidez, cotizaciones voluntarias, definición de rentabilidad nominal y otras materias.
- 20 de julio de 1990: Decreto 57, por el que se aprueba nuevo reglamento del DL 3.500, de 1980.
- 13 de marzo de 1992: Decreto 52, por el que se aprueba el reglamento de inversión de los fondos de pensiones en el extranjero.
- 16 de noviembre de 1992: Ley 19.177 por la que se modifica el DL 3.500, de 1980, en materia de exigibilidad del bono de reconocimiento, considerando realización de trabajos pesados.
- 19 de noviembre de 1993: Ley 19.260 por la que se modifica la ley 17.322 y el DL 3.500 de 1980 y se dictan otras normas de carácter previsional. Sobre el cobro de las cotizaciones previsionales adeudadas.
- 7 de marzo de 1994: Ley 19.301, por la que se modifican diversos cuerpos legales relativos a mercado de valores, administración de fondos mutuos, fondos de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros y otras materias que señala.
- 4 de noviembre de 1994: Ley 19.350 la cual establece y modifica diversas normas en materia de seguridad social. Realiza modificaciones sobre los

subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores dependientes del sector privado.

- 11 de noviembre de 1994: Decreto 141 por el cual se aprueba el reglamento de inversión de los fondos de pensiones en el extranjero.
- 17 de mayo de 1995: Ley 19.389 por la cual se modifica el DL 3.500 de 1980, en materia de fondos de pensiones y otras disposiciones relacionadas.
- 16 de agosto de 1995: Ley 19.404 la cual introduce modificaciones al DL 3.500, de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez, considerando el desempeño de trabajos pesados.
- 14 de octubre de 1999: Ley 19.641 por la que se modifica el DL 3.500, de 1980, a fin de crear un segundo Fondo de pensiones en las AFP.
- 15 de febrero de 2002: Ley 19.795 que modifica el DL 3.500, de 1980, por el que se establece un nuevo sistema de pensiones. Actualiza la normativa relativa a multifondos, entre otras materias.
- 5 de marzo de 2003: Decreto 8 por el que se dicta el Reglamento de inversión de los Fondos de Pensiones en el extranjero.
- 16 de mayo de 2005: Ley 20.023 que modifica la ley 17.322, el Código del Trabajo y el DL 3.500 de 1980. Establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.
- 22 de septiembre de 2006: Ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal.
- 27 de julio de 2007: Ley 20.210 por la que se modifica el DL 3.500, de 1980,

con el objeto de ampliar límites de inversión en el extranjero de los Fondos de Pensiones.

- 11 de marzo de 2008: Ley 20.255 de Reforma Previsional.

Dentro de toda esta normativa que siguió a la vigencia del DL 3.500, serán comentadas las normas que modifican o complementan el citado cuerpo legal, que produjeron los efectos más importantes en la profundización del modelo de José Piñera y en las bases de lo que es el modelo previsional reforzado por la Ley 20.255.

Entre las más importantes cabe señalar la Ley 18.169, del 20 de enero de 1988, por medio de la cual, se eliminan todas las Cajas de Previsión u organismos dedicados al tema, siendo reemplazados y unificados en el INP o Instituto de Normalización Previsional, logrando así, simplificar el desmedido sistema existente con anterioridad. Por medio de esta norma, se manifiestan los principios de eficacia y eficiencia, que tanto importaban al ex Ministro, además se da un gran paso hacia la modernización Estado en la administración del sistema.

Después de esta norma, se puede incluir una secuencia de normas que van perfeccionando el DL 3.500 y a su norma inmediatamente antecesora. Estas normas son: el Decreto 52, de 13 de marzo de 1992, por el que se aprueba el reglamento de inversión de los fondos de pensiones en el extranjero, además de las Leyes 19.301, de 7 de marzo de 1994 y 20.210, de 27 de julio de 2007, por las que se modifican diversos cuerpos legales relativos a mercado de valores, administración de fondos mutuos, fondos de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros y otras materias con el objeto de ampliar límites de inversión en el extranjero de los Fondos de Pensiones. Estas modificaciones permiten ampliar el mercado en el que se desenvuelven las AFP, con el objetivo de que puedan realizar inversiones más allá de las fronteras nacionales, tratando así de mejorar las expectativas de pensión de los afiliados.

También se pueden incluir, dentro de las normas más importantes que complementan o modifican el DL 3.500, las Leyes 19.641, de 4 de octubre de 1999, y 19.795, de 15 de febrero de 2002, por medio de las cuales se crean nuevos fondos de pensiones dentro de las AFP. Es esta modificación la que crea y permite la existencia de los fondos por riesgos de inversión.

Finalmente, la modificación más importante es la Ley 20.255, de 11 de marzo de 2008, mediante la cual se establece la Reforma Previsional. Esta es la reforma más profunda del DL 3.500, pero a la vez la que más profundiza sus principios. La Ley 20.255 será estudiada con detenimiento en un próximo capítulo.

#### I.2.1.vi. Análisis de Aspectos Positivos y Negativos del DL 3.500.

Una vez analizado cuales fueron los principales fundamentos de la Reforma Previsional impuesta por el DL 3.500 y con el transcurso de casi tres décadas de aplicación sin modificaciones sustanciales, corresponde hacer un breve análisis de cuáles son sus aspectos positivos y negativos.

Los principales elementos positivos son los siguientes:

- La existencia de un sistema unificado, con las mismas reglas para todos los afiliados, constituye ciertamente un avance con respecto al sistema vigente hasta los años 70, tanto en términos de equidad como de facilidades para la movilidad en el mercado laboral.
- Las Administradoras se han ido consolidando y han mejorado su gestión. El

costo previsional mensual, como porcentaje de la renta imponible promedio, bajó notablemente entre 1985 y 2001.

- Se han conseguido rentabilidades brutas convenientes, no sólo al comienzo del sistema, sino también en los últimos años: 8,7% en el período 1990-2002; 5,8% en el quinquenio 1998-2002.
- Se están pagando ya muchas jubilaciones, reajustadas conforme al alza del costo de la vida, con una administración eficiente.
- Se han creado Multifondos que permiten a los trabajadores invertir sus ahorros previsionales en fondos de mayor o menor riesgo según las etapas de su vida laboral.
- La existencia de un régimen con contribuciones definidas y beneficios no definidos ha contribuido a desarrollar la responsabilidad personal de los trabajadores en lo que respecta a las futuras pensiones.
- Los fondos de pensiones han contribuido, parcialmente, a financiar el desarrollo productivo del país. Por ejemplo, en el sector vivienda, donde se ha invertido más de un 13% de los fondos<sup>29</sup>.

Entre los principales elementos negativos, previos a la Reforma, se pueden destacar los siguientes:

- El sistema tiene una cobertura muy limitada. Una gran proporción de trabajadores, cercana al 50%, queda excluida; sobre todo los independientes.

---

<sup>29</sup> RUIZ-TAGLE, Jaime. Análisis del sistema previsional chileno y su perfeccionamiento. En: CLARISA HARDY. (Editora). Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago, Chile. LOM Ediciones y Fundación Chile 21. 2004. 228p.

- Los costos del sistema siguen siendo muy altos, sobre todo para los trabajadores de bajos ingresos. El costo de administrar los fondos de cesantía es muy inferior.
- La rentabilidad neta, descontadas las comisiones, ha sido muy modesta, sobre todo para los trabajadores de bajos ingresos. En los últimos 6 años han conseguido una rentabilidad real de 4,3% solamente, para el período comprendido entre 1998 y 2003.
- No se ha logrado establecer ninguna forma de solidaridad intra o intergeneracional.
- Se ha acentuado el proceso de concentración de esta industria, cuya propiedad pertenece a grandes consorcios nacionales y extranjeros. Esto les otorga un gran poder económico y político. Los trabajadores organizados no tienen ningún poder en lo que respecta a la administración de sus ahorros previsionales.
- Las inversiones de las AFP no están beneficiando a las pequeñas y medianas empresas, que pagan altas tasas de interés y son las que generan más empleo. Por el contrario, aproximadamente un 25% de los fondos están invertidos en el exterior, lo que no genera actividad ni empleo directo en el país.
- La transición desde el antiguo sistema de reparto ha tenido, y seguirá teniendo, un alto costo para el Estado.

Dependerá de la capacidad ética, social y política de la sociedad chilena el que estas deficiencias vayan siendo superadas<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> RUIZ – TAGLE, Jaime. pub. cit. 228p.



### I.2.2. Pilares.

Los sistemas de pensiones han sido creados para dar respuesta a los estados de necesidad de las personas, asociados básicamente a la “pérdida de la capacidad de trabajo” causada por la “vejez”, “invalidez” y la “indefensión de la familia” por la muerte del trabajador.

Una visión más amplia de los sistemas de pensiones y la seguridad social muestra dos objetivos a seguir: Sustituir la renta del trabajador ante estas contingencias y proteger a los ancianos pobres con un rol más redistributivo.

Básicamente, hay tres funciones que debe cumplir un sistema de seguridad social para la vejez. En primer lugar está la función del ahorro: la gente debe ahorrar para la vejez y la obligación de este sistema es manejar esos ahorros obligatorios.

En segundo lugar se encuentra la función de redistribución. Algunas personas con rentas bajas de por vida no podrán ahorrar lo suficiente como para cubrir su vejez, y por lo tanto tiene que haber alguna forma para redistribuir y ofrecerles a estos grupos lo suficiente como para vivir de acuerdo a lo que la sociedad juzga como “suficiente”.

“Y en tercer lugar están las funciones del seguro: asegurar contra riesgos asociados a la vejez como el seguro de invalidez y sobrevivencia, el seguro contra la inflación para asegurar que el ingreso sea equivalente a los incrementos de precios, y el seguro de longevidad que asegura que el adulto mayor tenga ingresos hasta su muerte”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> SAFP Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. op.cit.

Debido a que el diseño de los sistemas de pensiones repercute en forma importante en los mercados del trabajo y de capitales, en el equilibrio fiscal y en la distribución del ingreso en la sociedad, el Banco Mundial, ha acuñado la propuesta de los sistemas de pensiones multipilar, hoy de amplia aceptación y utilización en el mundo entero. En Chile el Sistema de Pensiones está organizado siguiendo las políticas del Banco Mundial, es decir, estructurado en un modelo de múltiples pilares.

“Las propuestas del Banco Mundial señalan que los países deben establecer varios sistemas de financiamiento y administración de manera de optimizar las funciones de ahorro, redistribución y seguro, es decir, deben repartir la responsabilidad entre varios pilares de apoyo a los ancianos.

El Banco Mundial ha recomendado separar la función de ahorro de la función de redistribución y establecer mecanismos de financiamiento y administración separados, dos pilares obligatorios distintos, uno de administración pública cuyos recursos provengan de los impuestos y otros de administración privada cuyos recursos consistan en ahorro acumulado, y complementarlos con un pilar voluntario para quienes deseen beneficios de mayor cuantía, normalmente con incentivos tributarios”<sup>32</sup>.

A continuación, se presentará en que consiste cada uno de estos pilares:

En el Primer Pilar, el Estado, en su rol subsidiario,

---

Pp 55 – 122.

<sup>32</sup> ASOCIACIÓN DE AFP. Banco Mundial Promueve Sistemas de Pensiones con muchos “Pilares”. [en línea] Serie de Estudios. Asociación de AFP. Agosto 2005. N° 51. < <http://www.afp-ag.cl/estudios/BcoMundial.pdf> > [Consulta: 20 octubre 2009].

financia parte de las pensiones mínimas y la totalidad de las pensiones asistenciales de los ancianos pobres; éste es responsable de administrar la redistribución, que puede ser hacia quien está aportando como a los que no lo hacen. Este pilar es administrado por el gobierno, paga beneficios específicos que proveen una red de seguridad social, y se financia por contribuciones o ingresos gubernamentales generales. Lo componen los siguientes programas:

- IX. “Pensiones no contributivas (Pasis): Dirigidas a los ancianos pobres que no contribuyeron para obtener una pensión, o habiendo contribuido no accedieron a una pensión mínima garantizada por el Estado (aportaron menos de 20 años para pensión). Se financian con el presupuesto público.
- Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado: Dirigidas a aquellos ancianos cuya contribución al fondo -por razones de cesantía o informalidad- fue insuficiente. Los ahorros faltantes son financiados por el Estado”<sup>33</sup>.

En el Segundo Pilar las AFP administran los ahorros previsionales obligatorios, contribuyendo a aliviar al primer pilar. Es de carácter contributivo y obligatorio, administrado por las AFP con un rol regulador y supervisor del Estado.

“El carácter contributivo consiste en el aporte de los trabajadores al sistema de pensiones, administrado por entidades privadas. Contribuyen a él los que tienen capacidad de autofinanciar su pensión, ayudando de esta forma a aliviar las necesidades financieras del primer pilar. El objetivo es lograr pensiones de reemplazo de la renta suficientes, hasta una renta tope de 60 UF. Dada sus características “no es un sistema redistributivo”, aunque subyacen en su diseño subsidios cruzados que benefician a personas de menores ingresos, con empleo

---

<sup>33</sup> ASOCIACIÓN DE AFP. Los tres pilares que sostienen el Sistema de Pensiones Chileno. [en línea] Serie de Estudios. Asociación de AFP. Enero 2005. N° 47. < <http://www.afp-ag.cl/estudios/Pilares.pdf> > [Consulta: 20 octubre 2009].

intermitente, con mayor riesgo de invalidez y de mayor edad”<sup>34</sup>.

El segundo pilar está diseñado para que los trabajadores autofinancien su futura pensión, liberando la presión financiera hacia el Estado, que debe priorizar una labor redistributiva hacia los ancianos más pobres.

“Las AFP tiene como función maximizar la función de ahorro a un costo razonable, los resultados a la fecha muestran una alta rentabilidad del ahorro acumulado, UF + 10,3% promedio anual en 23 años, y comisiones inferiores a administradores de fondos de terceros nacionales y extranjeros, con un 0,6% anual sobre los fondos administrados”<sup>35</sup>.

“En el Tercer Pilar los trabajadores ahorran voluntariamente (APV) para aumentar o anticipar su pensión. El APV es de carácter contributivo y voluntario. Su objetivo es generar las oportunidades para que los trabajadores puedan obtener una pensión superior a la renta tope de cotización obligatoria, como también permitir a los afiliados adelantar la fecha de jubilación o suplir períodos de no cotización y optar a una pensión de reemplazo semejante o superior al ingreso. Tiene incentivos tributarios para las personas de rentas medias y altas. El ahorro previsional voluntario puede ser administrado por las AFP, Compañías de Seguros, Fondos Mutuos, Fondos de Inversión, Corredores de Bolsa, Bancos y AFV”<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> ASAMBLEA Anual de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. (9ª, Cartagena de Indias, Colombia, 2005). El Fortalecimiento de los Nuevos Sistemas Previsionales: El Rol de cada Pilar en la Solución del Problemas de las Pensiones. Colombia. CIEDESS y FIAP. 2005. 312pp.

<sup>35</sup> ASOCIACIÓN DE AFP. publ. cit. 29.

<sup>36</sup> Arrau, P. y Valdés, S. Para Desconcentrar los Fondos de Pensiones y Aumentar la Competencia en su Administración. Estudios Públicos. (85): 77 – 99. Verano 2002.

**CUADRO N° 1:**

**Sistema Integrado de Pensiones  
Los Tres Pilares**

	<b>Primer Pilar</b>	<b>Segundo Pilar</b>	<b>Tercer Pilar</b>
<b>Objetivo</b>	Cubrir la pobreza en la vejez	* Pensiones que reemplacen la remuneración. * Aliviar las necesidades financieras del Primer Pilar.	* Lograr pensión de reemplazo adecuada. * Cubrir lagunas. * Anticipar pensión.
<b>Financiamiento</b>	Presupuesto público	Ahorro obligatorio trabajadores dependientes e independientes.	Ahorro voluntario + beneficios tributarios + bono estatal rentas medias y bajas (15%)
<b>Administración</b>	Estado	AFP	AFP + Instituciones Autorizadas
<b>Programa</b>	PBS y APS de vejez e invalidez	Ahorro y capitalización individual	APV y APVC

Fuente: ARTHUR, Guillermo. La Reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones. [en línea] Asociación de AFP. Serie Seminarios Nacionales. Agosto 2008. < [http://www.afp-ag.cl/seminarios/gae-reforma\\_regiones.pdf](http://www.afp-ag.cl/seminarios/gae-reforma_regiones.pdf)> [Consulta: 03 septiembre 2010].

**CUADRO**

**N° 2: NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y PORCENTAJE, DEL ESTADO DE LOS BENEFICIOS OTORGADOS DEL PILAR SOLIDARIO julio-2011**

Fuente: SAFP Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Número de Beneficiarios

ESTADO	BENEFICIARIOS DEL PILAR SOLIDARIO	
	NÚMERO	PORCENTAJE
<b>VIGENTE</b>	1.045.126	88,92%
<b>SUSPENDIDO</b>	1.090	0,09%
<b>CESADO</b>	129.184	10,99%
<b>TOTAL</b>	<b>1.175.400</b>	<b>100%</b>

ios y Porcentaje del Estado de los beneficios otorgados del Pilar Solidario. [en línea] Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, julio de 2011. <<http://www.safp.cl/safpstats/stats/pageCCEE.php?menu=sps&item=nbmpm>> [Consulta: 26 septiembre 2011].

**I.3. Definición de Términos.**

Una vez presentado el esquema básico que sirve como punto de partida de la investigación, es necesario realizar una definición más precisa de algunos términos, algunos de los cuales ya han sido presentados, y otros que serán abordados más adelante, con una mayor profundidad.

### I.3.1. Afiliación.

La afiliación es un vínculo jurídico entre el trabajador y el sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia que origina los derechos y obligaciones que la ley establece, en especial, el derecho a las prestaciones y la obligación de cotizar.

Las principales características de la afiliación son:

- Es automática. Para un trabajador no afiliado, la suscripción de un contrato de trabajo produce su afiliación al Sistema. En consecuencia la afiliación es obligatoria para los trabajadores dependientes.
- Es única y permanente. El trabajador se afilia una sola vez, en una Administradora de Fondos de Pensiones, y su afiliación es para siempre.
- El trabajador debe comunicar a su empleador la Administradora en la que está afiliado o, en su caso, en la que se afiliará. Si el trabajador no aporta esta información, el empleador debe mandar las cotizaciones a la Administradora con más afiliados dentro de su personal, o a la con mejor rentabilidad y con oficinas en el lugar donde está la empresa.

“En el modelo chileno instaurado a contar de 1981, se dio libertad de afiliación a las personas que se encontraban adscritas a un sistema

previsional, reconociéndoles su período cotizado en el sistema antiguo mediante un Bono de Reconocimiento. Por su parte, las personas que recién comenzaron sus labores en esa data, tuvieron la opción (durante los dos primeros años) de decidir por el sistema previsional al que se afiliaban; transcurrido ese lapso, el sistema nuevo ha sido obligatorio”<sup>37</sup>.

### I.3.2. Fondos de Pensiones.

Antes de explicar en que consiste el Fondo de Pensiones, es necesario señalar que el trabajador dependiente debe mensualmente cotizar (para su propia cobertura y la de su grupo familiar) las siguientes tasas sobre su remuneración imponible:

- un 10% para pensiones de vejez;
- una adicional de porcentaje variable (que fluctúa entre 2,5% y 3%) que la Administradora destina a su financiamiento y a la contratación del seguro de invalidez y sobrevivencia; y,
- un 7% para el seguro de salud.

“Los depósitos efectuados por concepto de las dos primeras cotizaciones enunciadas (de carácter obligatorio) más los provenientes de las cotizaciones que voluntariamente realice el trabajador, se registran en su cuenta de capitalización individual, la que se incrementa, además, con la rentabilidad obtenida por la inversión del Fondo, deduciéndose de estos recursos las comisiones cobradas por la Administradora como retribución por sus servicios. El capital que con esos ingresos

---

<sup>37</sup> SEMINARIO Internacional de Seguridad Social (1º, Santiago, Chile, 1992). Estrategias para el Desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social. Santiago, Chile. CIEDESS. 1993. 622pp.

acumule el afiliado durante todo el tiempo de vigencia de su cuenta, más el Bono de Reconocimiento, más el aporte adicional que la Administradora debe efectuar en los casos de invalidez y sobrevivencia y más los traspasos que realice el afiliado desde su cuenta de ahorro voluntario, constituirán el saldo acumulado en su cuenta individual que le permitirá financiar la pensión a que tiene derecho conforme a la ley.

Los recursos de las cuentas de capitalización individual constituyen el Fondo de Pensiones que administra la AFP, los que se expresan en cuotas de igual monto y cuyo valor se determina diariamente sobre la base del precio económico o de mercado de las inversiones<sup>38</sup>.

### I.3.3. Sistemas de Financiamiento de la Seguridad Social.

La discusión en torno a los sistemas de financiamiento o regímenes financieros tiene sentido sólo en algunas de las formas de la seguridad social. En el seguro de pensiones sí tiene sentido, pues puede estar estructurado en un régimen de capitalización o en uno de reparto. En este último los sectores activos financian a los pasivos, no existiendo acumulación de recursos.

La existencia de un sistema previsional obligatorio tiene dos fundamentos básicos:

- “El primero de ellos se vincula al hecho que las personas no se preparan voluntariamente para enfrentar determinados eventos, tales como su retiro de la fuerza de trabajo, la invalidez o la muerte, al considerar que de ocurrir tales contingencias siempre habrá quienes les puedan ayudar, ya sean sus familiares o el propio Estado.

---

38

íd.



- El segundo tiene relación con una característica (casi natural) de las personas: la de adoptar éstas, por lo general, una actitud de indiferencia frente a la ocurrencia de acontecimientos futuros; perciben el momento de pensionarse por vejez como muy lejano o la posibilidad de originar una pensión de invalidez o de sobrevivencia como algo poco probable<sup>39</sup>.

Las bases de un sistema de esta naturaleza consisten en proveer a los individuos un marco institucional para que canalicen sus ahorros durante la vida laboral activa y puedan financiar las pensiones en el futuro cuando llegue el momento del retiro, cualquiera sea la causa.

“Los sistemas de pensiones se pueden clasificar según distintas características:

- Propiedad de los aportes: en un modelo de cuentas individuales los fondos acumulados son de propiedad del trabajador; y, en uno de reparto las cotizaciones ingresan a un gran fondo común destinado a financiar las pensiones de los pasivos, garantizando el Estado que siempre habrá quienes financien las pensiones de otros.
- Financiamiento: al margen de la clasificación anterior, se puede tener un sistema cuyo financiamiento se logre mediante la capitalización de los aportes o bien que se efectúe sobre la marcha, financiándose las pensiones con las contribuciones de los trabajadores activos y con aportes del Estado.
- Naturaleza de los beneficios y aportes: se distinguen los sistemas que operan sobre la base de un beneficio definido y otros que lo hacen en función de un aporte definido. En el caso del régimen de reparto, lo definido es el beneficio; y, en el de capitalización, como el chileno, se tiene una contribución definida, y el beneficio depende de los resultados obtenidos.

---

<sup>39</sup>

ibid. 196p.

- Administración: hay sistemas de administración estatal y, otros, de administración privada. En los primeros generalmente se encuentran los sistemas de reparto”<sup>40</sup>.

#### I.3.3.i. Sistema de Capitalización Individual

Sistema contributivo de pensiones basado en cuentas individuales de ahorro. Los fondos aportados por un trabajador se invierten en instrumentos financieros. La pensión otorgada depende actuarialmente del saldo en la cuenta individual y de la esperanza de vida a la fecha de jubilación<sup>41</sup>. En un régimen de capitalización cada persona ahorra periódicamente un porcentaje de su remuneración. Este monto es depositado en una cuenta individual que se va capitalizando y, una vez llegada a la edad de retiro, queda a disposición del imponente, generalmente bajo la forma de renta. En este régimen la cuantía de los beneficios estará en relación directa con los aportes efectuados<sup>42</sup>.

El punto de partida (las características actuales de los sistemas de pensiones) es un elemento imprescindible que debe tomarse en cuenta en la agenda de reformas. Los países que optaron por reformas sustitutivas y han superado parte importante del costo de transición a modelos de capitalización individual deberán enfocar sus esfuerzos en materia de reformas al fortalecimiento de la solidaridad y la reducción de costos<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup>        íd.

<sup>41</sup>        SESIONES Comisión Económica para América Latina y el Caribe (31º período, Montevideo, Uruguay, 2006). La Protección Social de cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Santiago, Chile. CEPAL. 2006. 194pp. 148p.

<sup>42</sup>        SEMINARIO Internacional de Seguridad Social. op. cit. 56p.

<sup>43</sup>        SESIONES Comisión Económica para América Latina y el Caribe. op. cit.

#### I.3.4. Pensión de vejez.

La pensión de vejez consiste en el derecho que tienen los afiliados al sistema de AFP a obtener una pensión una vez que hayan cumplido al edad legal para tales efectos, 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres.

#### I.3.5. Pensión de vejez anticipada.

Es el derecho que tiene el afiliado de acogerse, si así lo desea, a una pensión de vejez antes de que cumpla los 60 años, si es mujer o 65 años, si se trata de un hombre.

#### I.3.6. Pensión de Invalidez.

Es el beneficio mensual que reciben aquellos afiliados que la Comisión Médica de la Superintendencia de AFP ha declarado inválidos. Estos pueden ser declarados con invalidez total o parcial. Después de tres años de emitido el dictamen de invalidez, la situación del afiliado es revisada, de ser confirmada, la pensión de invalidez pasa a ser definitiva, previo a esta revisión, esta pensión era de carácter temporal.

“Tienen derecho a pensión de invalidez los afiliados no pensionados del sistema de AFP, que sin cumplir los requisitos de edad para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de

sus fuerzas físicas o intelectuales, sufran un menoscabo permanente de su capacidad de trabajo. Para la obtención de una Pensión de Invalidez Total se requiere una pérdida de la capacidad de trabajo de, al menos, dos tercios, y en el caso de la Pensión de Invalidez Parcial, una pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior a 50% e inferior a dos tercios”<sup>44</sup>.

#### I.3.7. Pensión de Sobrevivencia.

Es el beneficio al cual tienen derecho los componentes del grupo familiar del afiliado fallecido que cumplan los requisitos legales respectivos. Todos los hombres son causantes de este tipo de pensión, para el caso de las mujeres, sólo en casos calificados. La cónyuge recibirá el 50% de la pensión correspondiente al causante, aumentando en 10% por cada hijo menor de 18 años.

#### I.3.8. Pensión Mínima Garantizada por el Estado.

El Estado garantiza una pensión mínima al afiliado siempre que este cumpla con los requisitos que se especifican más abajo y siempre que la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que esté percibiendo sean inferior a dicha pensión.

“Pensión Mínima de Vejez: 20 años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales. Los subsidios de cesantía se imputan al tiempo de cotización con un tope máximo de 3 años.

Pensión de Invalidez y Sobrevivencia: 10 años de

---

<sup>44</sup> ARENAS DE MESA, Alberto y Gana Cornejo, Pamela. publ. cit. Pp 147 – 148.

cotizaciones en cualquier sistema, o dos años en los últimos cinco años anteriores al siniestro, o estar cotizando al momento de declararse la invalidez en el caso de que esta condición ocurra como consecuencia de un accidente, o tener calidad de pensionado al fallecer (sobrevivencia)”<sup>45</sup>.

#### I.3.9. Pensiones No Contributivas: Pensiones Asistenciales (PASIS).

El sistema de pensiones chileno, además de contar con el pilar contributivo, cuenta con un programa de pensiones no contributivas de carácter asistencial, Pensiones Asistenciales (PASIS). Este sistema fue creado con el objeto de extender los beneficios del sistema previsional a la población carente de recursos y de previsión. Así, los individuos que no fueran elegibles para recibir una pensión a la edad de retiro y que pasarán por una evaluación socioeconómica podrían optar a este beneficio. De igual forma, aquellos inhabilitados a trabajar, por motivos de invalidez o deficiencia mental, también serían elegibles para ser receptores de PASIS.

“Existen tres modalidades de PASIS, Vejez, Invalidez y deficiencia Mental. El valor de esta pensión ascendía a \$33.589 a diciembre de 2000 (en pesos de 2000) y cubría alrededor de 358.813 personas. Los requisitos de elegibilidad para acceder a esta pensión son los siguientes:

- PASIS Vejez: tener 65 años o más, ser carente de recursos y no ser beneficiario del sistema de previsión social. Se entenderá a un individuo como carente de recursos a todo aquel que no tenga ingresos propios o, de poseerlos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima y sujeto a la condición de que el ingreso promedio mensual del grupo familiar sea inferior a dicho monto.
- PASIS Invalidez: tener 18 años o más, ser carente de recursos y estar

---

<sup>45</sup> ibid. 149p.

imposibilitado para recibir una pensión en el sistema previsional o en el esquema de accidentes del trabajo. Los requerimientos de ingreso son los mismos que en la pensión asistencial de vejez mencionados anteriormente. Adicionalmente, el postulante debe ser evaluado en cuanto al grado de invalidez por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), del Servicio de Salud correspondiente a la residencia del postulante.

- PASIS Deficiencia Mental: esta modalidad no presenta requerimientos de edad, los requisitos de elegibilidad respecto al ingreso familiar y del individuo son los mismos que aquellos establecidos en las dos modalidades anteriores. Adicionalmente, el postulante debe ser evaluado como deficiente mental por el COMPIN correspondiente. La postulación a esta modalidad de PASIS podrá ser cursada por la persona a cargo del enfermo<sup>46</sup>.

### **CUADRO N° 3:**

---

<sup>46</sup> *ibid.* Pp 149 – 150.

**NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE APORTES PREVISIONALES SOLIDARIOS PAGADOS EN EL MES  
SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN Y TIPO DE APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO  
julio-2011**

TIPO DE ENTIDAD	APS INVALIDEZ	APS VEJEZ PENSION GARANTIZADA	APS VEJEZ SUBSIDIO DEFINIDO	TOTAL
IPS	792	7.556	267.692	<b>276.040</b>
AFP	21.585	49.739	10.784	<b>82.108</b>
COMPAÑÍAS DE SEGUROS	574	3.734	60.915	<b>65.223</b>
MUTUALIDADES, LEY 16.744	0	3	461	<b>464</b>
ISL	0	57	1.401	<b>1.458</b>
OTRA	0	0	0	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>22.951</b>	<b>61.089</b>	<b>341.253</b>	<b>425.293</b>

Fuente: SAFP Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Número de Beneficiarios y Porcentaje del Estado de los beneficios otorgados del Pilar Solidario. [en línea] Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, julio de 2011. <<http://www.safp.cl/safpstats/stats/pageCCEE.php?menu=sps&item=nbmpm>> [Consulta: 26 septiembre 2011].

#### I. 4. Algunos Asuntos Pendientes.

En este capítulo pudimos observar el desarrollo de la Seguridad Social en Chile, desde una estructuración dispersa y caótica, hasta cómo el DL N° 3.500 pone fin a una situación que se había prolongado por casi 60 años.

Fundamentalmente, la principal labor que cumplió la Reforma Previsional, creada por José Piñera y su equipo, fue dar un paso hacia la modernización de la Seguridad Social, pasando de un sistema anquilosado y lleno de normas especiales, que consagraban de facto un plano de desigualdad, aun cuando se creyera lo contrario, a un sistema moderno, eficiente y eficaz, que respondió a una

serie de necesidades específicas de un momento determinado, asociado a un concepto político – económico determinado, que sirvió, además, de ejemplo para su aplicación en otros países, configurándose con un producto no típico de exportación.

Podemos decir entonces, que la Reforma Previsional del DL N° 3.500 orienta la aplicación de un régimen de Seguridad Social a una dirección moderna, desarrolla los conceptos inaugurales de Bismarck y de Beveridge en una evolución coherente con el modelo económico que prima desde la década de los '80, en donde la libertad es el principal valor económico y desde el cual se elaboran todas las políticas públicas, como la Seguridad Social. Bajo este modelo económico, los Principios de la Seguridad Social que priman son la Universalidad, tanto subjetiva, como la objetiva; la Solidaridad, desarrollándose en la elaboración del Primer Pilar, o Pilar Asistencial; la Responsabilidad, tanto individual, como empresarial, así como la estatal; la Igualdad y Equidad Social, al eliminar criterios de discriminación antojadizos y meramente políticos; y la Subsidiariedad del Estado, para ayudar a los habitantes que no se encuentren en situación suficiente para solventar cualquier problema que resulte de la aplicación de la Reforma, además de cumplir roles de fiscalización y supervigilancia.

A pesar de todos los avances que significó la implementación del DL N° 3.500, aún quedan muchos asuntos pendientes que desarrollar para lograr un Sistema de Seguridad Social lo suficientemente solvente y maduro como para enfrentar futuras crisis que pueda sufrir o para poder constituir una respuesta a permanente a necesidades sociales que conduzcan al fin principal del Estado: la consecución del Bien Común.

Algunos de los asuntos pendientes de desarrollar en el DL N° 3.500 y que lograrían poder configurar un nuevo contrato social tendiente a garantizar una vida con un estándar mínimamente decente y digno en la vejez son, entre otros, la elaboración y desarrollo de una nueva forma de abordar la problemática del Pilar Solidario, dotándolo de una nueva estructuración que permita que exista



verdaderamente la manifestación de este principio, más allá del mero carácter Asistencial de este pilar, sea de una forma intergeneracional, o en relación a los géneros, o bien, relacionada con la distribución de los ingresos, situaciones que no se han manifestado con la creación del sistema de capitalización individual; ampliar la cobertura, tanto de las prestaciones, como del universo de beneficiarios; preocuparse del problema de la baja densidad de cotizaciones y lograr la obligatoriedad del mandato de cotizar; lograr una normativa que asegure equidad de género y equidad social; aumentar en forma efectiva la competencia y la organización de la industria de AFP, manteniendo una fiscalización o supervigilancia estatal que permita un funcionamiento del mercado dentro de los niveles de libertad requeridos en la reforma original, mejorar el nivel de competencia y precios de las AFP; asegurar rentabilidad en lo referente a la inversión de los Fondos de Pensiones, asegurando mecanismos de seguridad en caso de crisis económicas internacionales; regular de una forma más actual las pensiones en el pilar contributivo; hacer más llamativas y motivantes las condiciones para ampliar las contribuciones en el Pilar Voluntario; fomentar la educación y los canales de información sobre las pensiones a los usuarios del sistema; modernizar la institucionalidad privada y estatal, entre otros.

Esperamos que en el desarrollo de la presente investigación se pueda encontrar si, de acuerdo al estudio sistematizado de los Principios de la Seguridad Social realizado por la doctrina nacional, como también por los instituciones especializadas en la materia, sean de carácter público, privado o internacional, las instancias creadas para salvar de una posible crisis el modelo instaurado por el DL N° 3.500, tales como la llamada Comisión Marcel, el Proyecto de Reforma Previsional y finalmente la Ley 20.255, logran subsanar las deficiencias, carencias y omisiones de la norma original, para lograr así, dilucidar si las nuevas condiciones del Sistema Previsional, configura un nuevo contrato social, garantizando una vida digna en la vejez.

Pero para poder hablar de un pacto o contrato

social se debe contar con un compromiso generalizado y apuntar a la construcción de un consenso en el que se contemple lo siguiente<sup>47</sup>:

- Un umbral mínimo de protección social al cual todo miembro de la sociedad, por el sólo hecho de ser ciudadano, debe tener acceso. Pero que debe ser realista en función del nivel de desarrollo de la sociedad y el margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores.
- El ritmo de expansión de ese mínimo, y la secuencia y progresividad en la ampliación de esferas de protección y provisión, todo esto considerando un margen para la redistribución de recursos pero también la expansión de recursos mediante el crecimiento económico, conciliando medidas redistributivas con resguardo de la competitividad y sostenibilidad del crecimiento.
- Formas concretas de solidaridad, cuyos mecanismos pueden variar de un país a otro. Precisamente por no existir un modelo único, es muy importante forjar una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad (desde el Estado y desde la sociedad) para aplicar las políticas pertinentes. Lo que está en juego es el respaldo que la sociedad confiere a los sistemas regulares de transferencias entre activos y privados y beneficiarios públicos; entre ciudadanos de altos ingresos y ciudadanos de bajos ingresos; entre empleadores y empleados, y entre la población protegida y la población vulnerable.
- Modalidades instituidas de regulación que el Estado hace cumplir y que permiten garantizar que se cumpla la solidaridad descrita. Esta puede consistir en una combinación idónea público – privada para el financiamiento de prestaciones y la provisión de servicios (incluidos entre otros los fondos de

---

<sup>47</sup> SESIONES Comisión Económica para América Latina y el Caribe. op. cit. 40p.

compensación); entre aportes individuales y públicos (en que se equilibren los incentivos y las transferencias); de carga y estructura tributaria, y de distribución de costos y beneficios mediante reformas laborales.

- Un esquema progresivo, tanto en materia de gasto social como de carga tributaria, en el que se defina claramente a qué se destinarán los incrementos, que deberán orientarse a la inversión social y beneficiar claramente a los grupos más desprotegidos, junto con tomar medidas concretas para que los recursos no se destinen a otros fines.
- Estándares sobre efectos sociales del incremento de recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto social.

## **CAPÍTULO II: LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

En esta parte de la investigación corresponde presentar cuales son los Principios Formativos de la Seguridad Social de acuerdo a lo desarrollado por la doctrina como elementos deseables para un Sistema de Seguridad Social Moderno y el fortalecimiento de esta disciplina; además de las últimas tendencias que ha propuesto la Organización Internacional del Trabajo para el

desarrollo y optimización del sistema.

Los principios de la seguridad social son el resultado de todo el proceso de cambios que históricamente ha experimentado esta rama de la política social y económica, constituyendo el hito final en el que se expresan las tendencias en esta materia. Este proceso de cambios se orienta a la generalización de su aplicación en cuanto a la población protegida y a las contingencias cubiertas.

## II.1. Los Principios de la Seguridad Social según la Doctrina Nacional.

La doctrina jurídica nacional ha sido más bien escasa en cuanto a la producción de un entramado teórico – conceptual en el ámbito de la Seguridad Social, debiéndose el desarrollo de esta área, principalmente a estudiosos y académicos ligados al área de la Economía. Sin embargo a nivel de consulta se recurrió, a manera de material de consulta, a destacados economistas nacionales como Alberto Arenas de Mesa, Pamela Gana Cornejo, el ex Ministro del Trabajo y la Seguridad Social José Piñera, Patricio Arrau, Salvador Valdés, Renato de la Cerda, Jaime Ruiz-Tagle, entre otros. Ellos son los que le dan un marco general al trabajo, pero su enfoque economicista escapa a los principios jurídicos de la seguridad social, a los que apunta finalmente la presente investigación. La doctrina nacional de la seguridad social que fue ocupada como lectura complementaria para esta sección fueron, entre otros, Jaime Gajardo, Hugo Cifuentes Lillo y Héctor Humeres. Pero los pilares de la siguiente sección de la investigación son los profesores Alfredo Bowen y Patricio Novoa. Es una lectura y estudio de estos autores, junto a muchos otros, que dan forma a la investigación.

### II.1.1. Universalidad.

Se está de acuerdo en considerar bajo esta denominación aquel carácter que mira a la extensión del campo de los beneficiarios de

la Seguridad Social. Desde el punto de vista subjetivo, el principio de Universalidad indica que la Seguridad Social debe proteger a todas las personas y, desde el objetivo, que ha de abarcar todos los riesgos.

Una de las notas sobresalientes de la Seguridad Social frente al clásico sentido de la Previsión Social, especialmente expresada a través de los seguros sociales, es el de no limitar su ámbito protector únicamente al campo de los trabajadores subordinados.

“La Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Filadelfia en 1944 aprobó la siguiente declaración: ‘La Universalidad del campo de aplicación es la esencia del concepto moderno del Seguro Social’<sup>48</sup>.”

La Seguridad Social debe cubrir con sus beneficios a todo ser humano que los necesite en relación con los riesgos sociales. Surgiendo de aquí el principio de la universalidad tanto subjetiva, que garantiza la cobertura del conjunto de la población, como objetiva, que otorga protección frente a todas las contingencias.

#### II.1.1.i. Universalidad Objetiva.

“En virtud de la universalidad objetiva, la Seguridad Social ha de cubrir todos los riesgos o contingencias sociales: la falta de salud por causa de enfermedad, maternidad, invalidez o accidente; la falta de medios económicos de subsistencia por pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo o muerte de jefe de familia, lo que ocurrirá en caso de enfermedad, maternidad, accidente, invalidez, vejez, cesantía, viudez y orfandad.

---

<sup>48</sup> BOWEN Herrera, Alfredo. op. cit. 98p.

Finalmente cabe señalar los deberes derivados de las obligaciones de la familia”.<sup>49</sup>

#### II.1.1.ii. Universalidad Subjetiva.

En virtud de la universalidad subjetiva, llamada también generalización de la Seguridad Social, ésta debe tener como personas protegidas a toda la población, sin que exista base para hacer discriminaciones o limitaciones a causa de edad, raza o nacionalidad de las personas; o en virtud de su calidad de trabajadores independientes (criterio laboral) o de poseer una remuneración superior a un determinado límite (criterio protector de económicamente débiles).

“Toda persona, sea cual fuere su nacionalidad, el trabajo que desempeña, el monto del salario, sueldo o renta tiene derecho a la tutela de la Seguridad Social”<sup>50</sup>.

#### II.1.2 Integridad o suficiencia.

“El principio de integridad señala que las prestaciones médicas curativas y reeducativas; las prestaciones económicas en caso de pérdida, suspensión o disminución considerable de la capacidad de trabajo; y, las prestaciones familiares, deben ser suficientes para atender la contingencia social de

---

<sup>49</sup> NOVOA Fuenzalida, Patricio. op. cit. 93p.

<sup>50</sup> ibid. Pp 84 – 85.

que se trate, esto es, han de resolver el caso social”<sup>51</sup>.

Esta característica se refiere no sólo al campo de los beneficios y servicios que presta u organiza la Seguridad Social. “Primeramente debemos determinar que tales beneficios y servicios han de mirar no tan sólo el campo preventivo, sino también el curativo de las consecuencias de los riesgos acaecidos y con la debida suficiencia”<sup>52</sup>.

Ellos, asimismo, han de abarcar la totalidad de los riesgos sociales que amenazan a los hombres, tanto los que miran a la salud como al aspecto económico, social y cultural.

La integridad o suficiencia, principio según el cual la prestación debe ser suficiente para satisfacer el estado de necesidad de que se trate. “La suficiencia no es puramente cuantitativa sino que también es cualitativa, lo que significa que la seguridad social además de indemnizar debe devolver al trabajador su calidad de ser humano, su actitud creadora”<sup>53</sup>.

Como expresiones del principio de integridad deben considerarse los regímenes de pensiones mínimas y el reajuste de pensiones.

### II.1.3. Solidaridad.

Se repite incesantemente que la Seguridad Social supone como premisa lógica la solidaridad nacional o humana o social. Pero, “¿qué es la solidaridad? El Diccionario define esta palabra como “mancomunidad, participación igual de varios en alguna cosa”. Tal definición no resuelve el problema, pues la

---

<sup>51</sup>        *ibid.* 99p.

<sup>52</sup>        BOWEN Herrera, Alfredo. *op. cit.* 98p.

<sup>53</sup>        SEMINARIO Internacional de Seguridad Social. *op. cit.* 57p.

solidaridad se presenta aquí matizada y con características bien especiales. Martí Bufill sostiene que 'el principio de solidaridad nacional (...) ha de fundarse en aquel otro más amplio, más importante y eminentemente cristiano de la redistribución de la riqueza, que ha de inspirar toda la proyección futura de la política social'<sup>54</sup>.

De acuerdo a este criterio, la solidaridad existirá en la medida que redistribuya el ingreso nacional, mediante la Seguridad Social.

“Carmelo Mesa-Lago<sup>55</sup>, siguiendo a Ventura, desdobra el principio de solidaridad en solidaridad nacional y entre generaciones. Agrega que 'el principio de solidaridad grupal o profesional no es propio de la Seguridad Social, sino de los Seguros Sociales y es superado por el de solidaridad nacional'<sup>56</sup>.

Esta característica de la Seguridad Social implica el reconocer la obligación de todos a cooperar al cumplimiento de sus postulados y objetivos en cada hombre que lo requiera.

Resalta este carácter si comparamos la situación de los seguros sociales obligatorios con el ahorro individual, con el cual se pretendía, antiguamente, que fueran satisfechos los riesgos sociales de cada uno.

“Más aún, dentro de la misma concepción de los seguros sociales clásicos de la época previsional se había infiltrado el seudoprincipio de la 'proporcionalidad' de los beneficios a los aportes que el beneficiario hubiera efectuado en la respectiva institución. Esto va contra el principio de la solidaridad que estamos analizando. Es evidente que el mínimo vital de estos beneficios no puede estar condicionado a una proporcionalidad de tal especie sin que la justicia sufra y se

---

<sup>54</sup> NOVOA Fuenzalida, Patricio. op. cit. 109p

<sup>55</sup> MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Santiago, Chile. CEPAL. 2004.

<sup>56</sup> NOVOA Fuenzalida, Patricio. op. cit. 110p



desvirtúe la institución”<sup>57</sup>.

No se puede concebir una seguridad social sin tener presente la unidad del género humano. Esta solidaridad en la seguridad social significa una red de responsabilidades en que todos los individuos de un colectivo determinado (compañías de seguros, corporación mutualista o empresa, entre otros) tienen una responsabilidad solidaria frente a cada individuo que experimenta una necesidad. Esta relación solidaria recíproca exige una responsabilidad del individuo frente a la sociedad. Luego, la solidaridad social no sólo es pedir sino que también es dar, y la primera forma de dar es mediante la previsión individual para no tener que pedir en la vejez. Ejemplo es el caso del sistema de pensiones chileno.

La solidaridad social es parte del concepto de seguridad social, por consiguiente sin ella no se puede hablar de una institución de seguridad social.

“Desde el punto de vista jurídico, la solidaridad se presenta en una red de responsabilidades recíprocas entre los individuos que integran un colectivo destinado a dar seguridad; y, desde el punto de vista económico se manifiesta en la forma de redistribución de ingresos, en que un individuo recibe, además de su salario, determinados recursos en función de su estado de necesidad”<sup>58</sup>.

#### II.1.4. Unidad.

“La uniformidad o unidad, es un principio que

---

<sup>57</sup> BOWEN Herrera, Alfredo. op. cit. 100p.

<sup>58</sup> SEMINARIO Internacional de Seguridad Social. op. cit. 54p.

surge de las ideas de Lord Beveridge, y que consiste en coordinar, sistematizar y uniformar los diversos esfuerzos aislados existentes en materia de seguridad social generando un todo armónico. Ejemplo de ello lo constituyen los sistemas de salud”<sup>59</sup>.

Se ha discriminado bastante acerca de la unidad de la Seguridad Social. Es un problema que se han planteado con muchísima frecuencia los autores, tanto por su importancia doctrinaria, cuanto por su trascendencia práctica. Sobre la unidad se ha hablado en múltiples sentidos. En esta disciplina quizás se haya abusado del término “unidad”.

Zelenka habla del principio de unidad de la acción, en sus tres direcciones: prevención, indemnización y readaptación, las cuales en conjunto pueden constituir un régimen coordinado que permita una acción unificada tendiente a garantizar la protección de los trabajadores y de sus familias.

“Pierre Laroque se refiere a la unidad fundamental de la Seguridad Social. Señala que en esto no pueden separarse los riesgos –pues idéntica situación presenta quien pierde los ingresos del trabajo, cualquiera haya sido la causa: enfermedad, parto, invalidez, edad avanzada, etc.–; tampoco puede separarse la política del pleno empleo de la política de repartición de ingresos; ni la política de sanidad e higiene de la política de repartición de ingresos. Desde otro punto de vista, Laroque sostiene que la Seguridad Social es elemento de unificación de múltiples políticas: de la política económica impuesta por la necesidad del pleno empleo; de la política de dotación de equipos sanitarios y asistencia médica; y, de la política de repartición de ingresos y ganancias. Desde un tercer enfoque, habla de la unidad como una política de conjunto, en virtud de la cual habría perdido su razón de ser la oposición entre Seguros Sociales y Asistencia Social”<sup>60</sup>.

Creemos que el principio de unidad debe

---

<sup>59</sup> Ibid. 56p.

<sup>60</sup> NOVOA Fuenzalida, Patricio. op. cit. Pp 111 – 112.

enfocarse desde el punto de vista antes señalado.

Según el profesor Bowen, esta característica mira propiamente el sentido orgánico y estructural que debe tener la Seguridad Social en el aspecto completo que abarca, con sus derechos, obligaciones e instituciones. Conviene tener presente que este principio no alcanza, en tal carácter, al campo administrativo de las organizaciones respectivas y a la configuración de las mismas. En este orden de cosas, la prudencia y la experiencia aconsejan adecuar las organizaciones a la realidad ambiental.

Así hemos visto muchos casos en que la organización monstruosa de una institución nacional causa más perjuicios que bienestar a quienes deben acudir a la misma demanda de sus servicios, pasando el peticionario a ser un simple número, perdiendo, por así decirlo, su valor humano ante la burocracia indolente.

En cambio, la rectoría de toda la acción de la Seguridad Social debe estar, indiscutiblemente, estructurada en un sentido unitario en lo normativo y fiscalizador.

“La unidad del sistema, acorde con las finalidades fundamentales de la Seguridad Social, es lo importante en esta materia y sin que ello implique una incompatibilidad frente a los entes y servicios concatenados con tales objetivos que la realidad haga surgir.

Valga tener presente el esfuerzo que ha implicado en Chile la Ley N° 18.689, de 1988, al estructurar el Instituto de Normalización Previsional, reunificando todas las instituciones previsionales antiguas ahí señaladas en una sola entidad de dirección y administración”<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> BOWEN Herrera, Alfredo. op. cit. Pp 100 – 101.

### II.1.5. Internacionalidad.

La trascendencia de la internacionalización de este Derecho, la importancia de que las leyes de Seguridad Social no hagan discriminaciones entre nacionales y extranjeros, el carácter fundamentalmente humano –ajeno a todo tipo de fronteras– que presentan las contingencias sociales, son factores de capital trascendencia en nuestra disciplina.

La internacionalización no significa que todos los Estados deban organizar sus sistemas de Seguridad Social en forma igual. En manera alguna. Cada cual deberá adaptar sus sistemas de acuerdo con la realidad social de su propio medio y con los métodos, procedimientos, sistemas administrativos, que sean más propicios para la realidad social respectiva. “La internacionalización significa una igualdad o similitud de esfuerzos e igualdad de metas: la lucha contra la miseria, los esfuerzos por la abolición de estados de necesidad, la protección total e integral de todas las contingencias sociales. Los fines de la Seguridad Social no conocen fronteras, son igualmente válidos en todos y cada uno de los países del orbe”<sup>62</sup>.

Esta característica, que fue tan notable en el origen de la Seguridad Social contemporánea, cobra hoy más urgencia dada la necesidad inaplazable de la integración económico-social y aun política de países y de continentes enteros.

“Es evidente que los beneficios, derechos, obligaciones e instituciones en Seguridad Social de cada uno de esos países deberán adecuarse a un sistema unitario internacional, dentro de la respectiva integración, so pena de experimentar trastornos y competencia que la harían difícil e inestable.

Bástenos recordar, al respecto, los problemas que se han suscitado y aún están sin plena solución en el campo previsional del trabajo del

---

<sup>62</sup> NOVOA Fuenzalida, Patricio. op. cit. Pp 490 – 491.

Mercado Común Europeo”<sup>63</sup>.

Por otra parte, las normas fundamentales de la Seguridad Social, a las cuales han de adherirse los Estados contemporáneos, encuentran en los Convenios Internacionales<sup>64</sup> una de sus fuentes más características.

#### II.1.6. Subsidiariedad.

La administración de los programas está a cargo de entidades privadas. El Estado sólo desarrolla aquellas actividades que los organismos privados no pueden realizar eficientemente y financia los beneficios de la seguridad social únicamente respecto de aquellos individuos que no pueden hacerlo por sí mismos. En otras palabras, el Estado se reserva la función de administrar los programas de beneficios asistenciales. Bajo este esquema existe una clara distinción de los programas de seguros relativos a los programas asistenciales o de ayuda.

El modelo del Estado subsidiario tiene la ventaja de descentralizar el proceso de tomas de decisiones, lo cual implica incorporar al sistema un elemento de competencia entre las entidades administradoras, lo que a su vez debería incentivar la innovación tecnológica y la calidad de los servicios y hacer más difícil, por consideraciones de tipo político o de otra naturaleza, la existencia de patrones arbitrarios de distribución de beneficios y de carga impositiva.

A modo de resumen, el rol del Estado en este

---

<sup>63</sup> BOWEN Herrera, Alfredo. op. cit. 101p.

<sup>64</sup> Un caso muy ejemplificador sobre Convenios Internacionales que regula la materia de Internacionalidad de las Pensiones de Seguridad Social, es el caso del: Decreto Nº 1421. CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay. Diario Oficial. Santiago, Chile. 9 de diciembre de 1999. El texto de este acuerdo a servido de texto marco para distintas negociaciones posteriores sobre el tema.

modelo debe ser:

- VI. “Regular su funcionamiento. Se requiere regulación estatal con el fin de asegurar su funcionamiento eficiente, transparente y carente de conflictos de intereses.
  
- X. Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones y normas legales que regulan el sistema.
  - Transferir recursos a quienes no pueden financiar con su propio esfuerzo las prestaciones deseadas. El Estado debe asegurar a la población de más bajos ingresos el acceso a los beneficios de la seguridad social que la sociedad ha estimado necesario que están y que ellos no son capaces de financiar por sí solos”<sup>65</sup>.

#### II.1.7. Aplicación de los Principios de la Seguridad Social al Modelo Chileno.

En la estructuración del modelo de seguridad social chileno se parte de un concepto integrado, resultante de la evolución histórica de los estados de necesidad y de la aplicación de los principios aceptados en esta materia. Es así como se plantea que la seguridad social debe, por una parte, cubrir los estados de necesidad originados por las contingencias sociales y, por otra, proveer recursos a aquellos individuos de la sociedad que se encuentran bajo una línea de pobreza con el fin de permitirles alcanzar la igualdad de oportunidades. Para lograr estos objetivos la seguridad social se organiza en los tradicionales seguros sociales, que son de carácter contributivo, y en los programas asistenciales dirigidos a aquellas personas de la sociedad que no cuentan con recursos suficientes para cubrir el costo de los seguros sociales.

Además, se deben tener presentes dos

---

<sup>65</sup> SEMINARIO Internacional de Seguridad Social. op. cit. 534p.

restricciones que afectan a los sistemas de seguridad social. La primera de ellas se refiere a la disponibilidad de recursos y, la segunda, que la seguridad social no signifique un freno al desarrollo del país por su carácter demasiado restrictivo. La disponibilidad de recursos actúa como una limitación de carácter presupuestaria y, por consiguiente, se podrán otorgar beneficios de carácter asistencial en la magnitud que dicha disponibilidad lo permita.

Esta conceptualización permitió estructurar el problema que debían resolver las instituciones de la seguridad social. Adicionalmente y considerando las tendencias que se observaban en materia económica y administrativa, se establecieron algunos elementos fundamentales cuya consideración era básica para que la seguridad social cumpliera sus objetivos con eficiencia. Estos elementos fundamentales son la administración privada, la libertad de elección, la descentralización de los programas y el rol subsidiario del Estado.

“La existencia de entes gestores de carácter privado en un ambiente competitivo, donde existe la libertad de elección de los beneficiarios para afiliarse libremente a la entidad que mejor los atienda, contribuye de una manera determinante a alcanzar la eficiencia y eficacia en la administración de la seguridad social.

Por su parte, la descentralización de los programas de seguridad social sin perjuicio de la integración y coordinación necesarias, favorece también la eficiencia de la administración de estos programas.

Finalmente, el rol subsidiario del Estado se presenta en la obligación de éste de proveer los beneficios asistenciales y en la regulación y control de las entidades administradoras de seguridad social. La necesidad de este rol nace de la responsabilidad última del Estado por la seguridad social de los individuos”<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> ibid. Pp 57 – 58.

Ahora bien, podemos ver que la aplicación de los principios de la seguridad social en el modelo chileno resulta deficitario, o por lo menos incompleto. Materialmente hablando, queda en entredicho la veracidad de su aplicación en la cotidianeidad de la vida de la gente a la cual deben o debieran llegar sus alcances.

Es así como a pesar de los mejores deseos de quienes crearon el modelo de seguridad social del DL 3.500, a pesar de las declaraciones de buena voluntad de las autoridades políticas y del anhelo de la doctrina para que la elaboración teórica que desarrollan se vea reflejada en la realidad de una forma cabal, podemos ver, lamentablemente, que la aplicación de los principios de la seguridad social está lejos aún de ser un hecho.

## II.2. Los Principios de la Seguridad Social según la OIT.

### II.2.1. Ampliación de la Cobertura.

En los instrumentos internacionales adoptados por la OIT y las Naciones Unidas se afirma que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social. En la Declaración de Filadelfia (1994), la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció la obligación de la OIT en cuanto a 'extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa'. En la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1994 (núm. 67) se establece que: 'El seguro social debería proteger, cuando estén expuestos a riesgo, a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que están a su cargo' (párrafo 17). En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, se afirma que 'Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social' (artículo 22), y se hace referencia específicamente al derecho a la asistencia médica y a los servicios sociales necesarios, a la seguridad en el caso de enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y



desempleo, y a los cuidados y asistencias especiales a la maternidad y a la infancia (artículo 25). En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, se reconoce 'el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social' (artículo 9).

Huelga decir que la aplicación práctica de este derecho exige una iniciativa de primer orden por parte del Estado y la comunidad. En los convenios de la OIT sobre la seguridad social se reconoce que en la práctica el ideal puede ser difícil de alcanzar. Así, "el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), exige que, por ejemplo, en el caso de prestaciones de enfermedad y vejez, las personas protegidas comprendan:

- categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados; o
- categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes; o
- todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan los límites prescritos"<sup>67</sup>.

#### II.2.2. Seguridad de los Ingresos: Financiamiento Sostenible.

La seguridad social requiere un incremento del financiamiento nacional, así como nuevas formas de financiación a nivel local y mundial. En el plano nacional, el financiamiento podría incrementarse a través de una mejor recaudación de las cotizaciones y de los impuestos existentes en materia de seguridad social. El financiamiento mediante el reparto sería, probablemente, más

---

<sup>67</sup> OIT Organización Internacional del Trabajo. Seguridad Social: Un nuevo consenso. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 2002. 132pp. 65p.

adecuado para las prestaciones a corto plazo, tales como las prestaciones por enfermedad y las prestaciones de maternidad. En el caso de las prestaciones de vejez, está visto que el financiamiento por distribución y la capitalización anticipada son vulnerables a los cambios demográficos. “A nivel local, se debería dar mayor importancia a los recursos de que disponen los gobiernos locales, así como a la utilización de la capacidad contributiva de los trabajadores de la economía informal a los regímenes de microseguro. La sostenibilidad financiera de estos regímenes puede reforzarse mediante diversos mecanismos, tales como el establecimiento de un fondo común, el reaseguro y algún tipo de afiliación a sistemas de seguro social obligatorio. A nivel mundial, se podrían buscar nuevas fuentes para financiar algún tipo de protección social básica para todos y adoptar medidas para hacer frente a las consecuencias de las crisis”<sup>68</sup>.

### II.2.3. Igualdad entre hombres y mujeres.

Las cuestiones sobre igualdad de género pueden encontrarse en prácticamente todos los aspectos de la protección social.

El primer punto sobre el que cabe hacer hincapié es que la igualdad de género en lo que respecta a la protección social es algo más que una cuestión de garantizar un trato igualitario para el hombre y la mujer en el sentido formal. Se trata también de tener en cuenta, de manera apropiada, las funciones de los géneros en la sociedad, funciones que difieren según las sociedades y que han sufrido en los últimos años cambios importantes en muchos países. Así, los regímenes de protección social deberían elaborarse, por un lado, para garantizar la igualdad de trato para hombres y mujeres y, por otro, para tener en cuenta funciones de género diferentes y servir de herramienta para promover la igualdad entre los sexos.

La igualdad de género en los sistemas de

---

<sup>68</sup> *ibid.* 47p.

seguridad social es un asunto complejo que implica dos tipos de discriminación, una directa y una indirecta.

“La discriminación directa puede provenir de: las diferencias de trato entre hombres y mujeres casados económicamente activos, basadas en la idea de que la mujer depende de su marido, de forma que sus derechos a la seguridad social son derechos derivados basados en el seguro de su marido y no derechos personales basados en el suyo propio; las diferencias en el nivel de las prestaciones o las cotizaciones basadas en cálculos actuariales realizados por separado para hombres y mujeres, que tienen en cuenta factores como por ejemplo la diferente esperanza de vida, los riesgos de morbilidad y discapacidad, las pautas de trabajo previstas, etc., diferencias que pueden encontrarse en sistemas de cuentas de ahorro individuales en los que no existe una mancomunidad de riesgo o solidaridad.

La discriminación indirecta es el resultado de las medidas que, aunque a veces se definen como medidas que no hacen distinción en cuanto al sexo, en la práctica afectan de modo diferente a los hombres y a las mujeres debido a la naturaleza de su actividad laboral, su estado civil o su situación familiar. Las trabajadoras predominan en sectores que no están cubiertos por la seguridad social, como por ejemplo el trabajo a domicilio, a tiempo parcial u ocasional o en la economía informal. Ciertas condiciones, como por ejemplo los largos períodos de calificación, también penalizan a las mujeres”<sup>69</sup>.

En el marco de la protección social existen dos enfoques complementarios encaminados a lograr la igualdad de género:

- “las disposiciones o medidas destinadas a uniformar las reglas de juego y garantizar que se conceda un trato igualitario a los hombres y las mujeres. El objetivo es eliminar las prácticas discriminatorias en la elaboración de programas, no obstante, las mujeres siguen estando en una situación de desventaja en términos de protección social, en la medida en que las

---

<sup>69</sup> ibid. Pp 80 – 81.

prestaciones de la seguridad social siguen vinculadas al empleo en el mercado de trabajo donde persisten profundas desigualdades de género, y

- las disposiciones o medidas destinadas a igualar los resultados y compensar así la discriminación y las desigualdades generadas fuera de los sistemas de seguridad social, por ejemplo en el mercado de trabajo”<sup>70</sup>.

#### II.2.4. Diálogo Social y Trabajo Decente.

Se pueden mejorar las perspectivas de una protección social decente para todos ampliando la asociación para la protección social básica y estimulando la participación de los distintos actores sociales. “El gobierno central, los trabajadores y los empleadores constituyen los interlocutores fundamentales, pero esta asociación habrá de ampliarse con el fin de aumentar las eficacia de la seguridad social y promover la protección social de los trabajadores con ingresos modestos que trabajan por cuenta propia o en ámbito de la economía informal”<sup>71</sup>.

#### II.2.5. Solidaridad.

La teoría del seguro indica que la viabilidad de un sistema aumenta proporcionalmente a las dimensiones del grupo asegurado. Los sistemas nacionales o los regímenes de seguro social con una amplia cobertura generalmente cuentan con un ingreso más estable que los regímenes limitados a grupos más pequeños. Las variaciones que experimentan las prestaciones de los grupos grandes (es decir, su riesgo financiero) son inevitablemente más estables que la

---

<sup>70</sup>        ibid. Pp 82 – 83.

<sup>71</sup>        ibid. 119p.

de los grupos más pequeños, lo cual a su vez estabiliza su posición financiera. Los grupos pequeños también tienen que hacer frente a menudo a riesgos que amenazan a todos sus miembros tales como el desempleo dentro de un grupo profesional, la pobreza en una familia o las epidemias en una comunidad. En otras palabras, los sistemas más grandes normalmente pueden hacer frente mejor a la mayoría de los riesgos, siempre y cuando estén bien administrados. “El fraccionamiento de los sistemas nacionales de solidaridad en grupos más pequeños crea inevitablemente una disparidad más amplia de los niveles de las prestaciones. En varias partes del mundo se observa una tendencia hacia una división de los grupos de solidaridad, y en este contexto el caso extremo es el de las cuentas individuales. Esto crea inevitablemente desigualdades e incertidumbre en cuanto a prestaciones”<sup>72</sup>.

Según se verá en el cuerpo de la presente investigación, la manifestación de estos principios, tiende a ser diversa en el entramado de normas jurídicas que han ido perfeccionando el modelo instaurado por el DL N° 3500. Viene a ser más bien, una pincelada no tan profunda o poco comprometida con los principios que ha creado tanto la doctrina, como los organismos nacionales, internacionales especializados en la materia. En un mundo economicista como el de hoy, el desarrollo de la Universalidad Objetiva y de la Subjetiva tiende a ser lo mínimo posible para asegurar cierto grado de orden social y vemos como producto de las crisis económicas, entre otros motivos, los Estados tratan de restringir el impacto de su alcance, teniendo un avance contrario al deseado o planteado por la doctrina, que propone el aumento de los beneficiarios y de los beneficios. La Integridad o suficiencia de la Seguridad Social, por otro lado, se acerca a la vaguedad, básicamente por el entramado burocrático, tanto de los organismos del Estado, como los privados, para dar una respuesta integral a los distintos estados de necesidad que se sufren y que requieran algún tipo de respuesta efectiva, no se dice que no hayan respuestas a estos estados de necesidad, sino que para optar a las soluciones existentes, se deben superar una serie de barreras y trámites, que no siempre significan una solución completa a las necesidades. La internacionalidad del Sistema de Pensiones, presenta

---

<sup>72</sup>        *ibid.* 100p.

muchos vacíos, a pesar de los acuerdos firmados, debido a varios factores, por ejemplo la disparidad de costos de vida y niveles de ingreso, o bien, la aplicación en cuanto al desarrollo de la vida profesional en un Estado y la recepción de la pensión en un país diferente, la casuística y los principios generales aún no dan una respuesta apta a este inconveniente. La Unidad como principio de la Seguridad Social se ha manifestado, como se dijo anteriormente, en la creación del INP, Instituto de Normalización Previsional, organismo que unificó las distintas cajas previsionales en un ente estatal, unificando las políticas que las regían, sin embargo, este intento dista de ser el ideal que propone la doctrina, en especial el profesor Laroque, respecto a que las políticas de Seguridad Social deben entenderse complementarias y orientadas orgánicamente a solucionar los estados de necesidad, y lo que podemos ver en la práctica es que hay una serie de medidas adoptadas por los distintos organismos estatales, pero no hay una política de fondo o unitaria, se ven distintas partes de un todo, pero no se ve una totalidad de medidas o alguna orientación que determine una política de Estado que envuelva la problemática de la Seguridad Social en una sola dirección. La instauración del DL N° 3500, ha relegado a un segundo plano el Principio de Solidaridad, si bien es cierto establece las PASIS, es una manifestación de la Subsidiariedad, ya que el Estado es el "solidario", redistribuyendo indirectamente ingresos, por medio de la recaudación de impuestos. Es entonces, que no existe una manifestación directa de Solidaridad, sea intergeneracional o de alguna otra categoría propuesta por la doctrina, recayendo su existencia a la subsidiariedad que cumple el Estado, para aquellos que no logran recibir las pensiones del sistema.

Luego de estas someras observaciones respecto de la aplicación de los Principios de la Seguridad Social en el sistema creado por el DL N° 3500, corresponde analizar, en lo que queda de la presente investigación, si las modificaciones propuestas por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y el Proyecto de Ley, y aceptadas por medio de la aprobación y vigencia de la Ley N° 20255, vienen a mejorar este panorama, acercando la aplicación de éstos a lo deseado, recomendado y explicado por la doctrina y los organismos especializados.

### **CAPÍTULO III: APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LA COMISIÓN MARCEL Y EL PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL.**

Luego de haber estudiado los Principios de la Seguridad Social de acuerdo a la doctrina nacional y a la Organización Internacional del Trabajo, junto a otros organismos especializados en el tema, corresponde analizar de qué forma se han aplicado estos principios en el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, más conocida como la Comisión Marcel y las propuestas que elaboraron los especialistas que la conformaron. También se estudiará como se recogieron las propuestas de la Comisión Marcel y los Principios de Seguridad Social en el Proyecto de Reforma Previsional que enviara el Ejecutivo al Congreso para su discusión parlamentaria. Para ello se estudiará la Comisión Marcel, desde el mandato bajo el que fue creado, haciendo un resumen de sus conclusiones respecto a la evaluación de la situación actual del sistema de pensiones y de cuales deberían ser las características ideales de un sistema previsional integrado. Luego se estudiarán las propuestas del Consejo Asesor, tendientes a perfeccionar el sistema vigente. Finalmente, se estudiará el Proyecto de Reforma Previsional enviado al Congreso por el Ejecutivo, desde sus fundamentos y contenidos hasta la manifestación de los principios de la seguridad social.

#### **III.1. La Comisión Marcel.**

El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional estuvo compuesto por un grupo de quince expertos en el tema de la seguridad social, siendo encabezado por el ex director de Presupuestos y miembro del Partido Socialista, Mario Marcel, e integrado por un conjunto amplio de especialistas de todas las sensibilidades políticas. Los nombres y profesiones de los expertos que

participaron en esta instancia son: Harald Beyer, Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Master y Doctor en Economía de la UCLA; David Bravo, Ingeniero comercial de la Universidad Católica, Master y candidato a doctor en Economía de la Universidad de Harvard; Axel Christensen, Ingeniero civil industrial de la Universidad Católica y MBA de la Universidad de Stanford; Regina Clark, Abogada de la Universidad Católica, diplomada del CIESS y la OISS; Álvaro Clarke, Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Master y candidato a Doctor en Economía en la Universidad de Lovaina; Rosanna Costa, Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Martín Costabal, Ingeniero comercial de la Universidad Católica y MBA de la Universidad de Chicago; Margarita María Errázuriz, socióloga; Alejandro Ferreiro, Abogado de la Universidad de Chile y Master de la Universidad de Notre Dame; Augusto Iglesias, Ingeniero comercial de la Universidad Católica y Master en Economía de la UCLA; Mario Marcel (Presidente), Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y M.Phil en Economía de la Universidad de Cambridge; Alejandra Mizala, Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de California; Andrea Repetto, Ingeniero comercial de la Universidad Católica, Doctor en Economía en MIT; Jaime Ruiz-Tagle, Doctor en sociología en la Universidad de Lovaina; y, Andras Uthoff, Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de California. Vale agregar que muchos de estos nombres se repiten en otros Consejos Asesores Presidenciales.

### III.1.1. Mandato.

El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional fue creado por el Decreto 336<sup>73</sup> de 17 de marzo de 2006 del Ministerio de Hacienda, por encargo de la entonces Presidente de la República, Michelle Bachelet, para buscar responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos respecto

---

<sup>73</sup> Decreto N° 336. CHILE. Ministerio de Hacienda. Crea Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Diario Oficial. Santiago, Chile. 17 de marzo de 2006.



de sus condiciones de vida en la vejez. Con este propósito, el Informe elaborado por la Comisión revisa la situación del sistema previsional chileno, identificando sus fortalezas, debilidades y desafíos, proponiendo un conjunto integrado de reformas destinadas a mejorar su capacidad para cumplir de manera eficaz, eficiente y oportuna sus objetivos.

### III.1.2. Cambio demográfico.

“En la actualidad la población mayor de 60 años alcanza a casi dos millones de personas. Esto representa menos de un 12% de la población total. Como producto de la mejora de las condiciones de vida del país y de los avances de la salud, en 2020, los mayores de 60 años superarán los tres millones de personas, un 17% de la población total, mientras que en 2050 llegarán a casi 5,7 millones de personas, equivalentes a un 28% de la población.

Esto se traduce en un gradual aumento en las expectativas de sobrevivencia en las edades cercanas a la jubilación. Así, se estima que en el quinquenio 2020-2025, los hombres que lleguen a los 65 años en promedio vivirán los 83 años, mientras que las mujeres que alcancen los 60 años, lo harán hasta los 86 años”<sup>74</sup>.

En el futuro habrá proporcionalmente más abuelos y bisabuelos, con una expectativa de vida más larga y con familias más pequeñas, muchas de ellas de estructura monoparental o encabezadas por una mujer. Esta situación hará que el cuidado de los adultos mayores se transforme en una carga más difícil de sobrellevar para las familias, especialmente en los hogares de menores

---

<sup>74</sup> CONSEJO Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (1º, Santiago, Chile, julio 2006). El Derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile: Resumen Ejecutivo. Santiago, Chile. Gobierno de Chile. 2006. 34pp. Pp 4 – 5.

ingresos. Por esta razón es indispensable que el sistema previsional ayude a hacer de la mayor autonomía de los adultos mayores una oportunidad y no un drama social.

No obstante estas realidades, muchas trabajadoras y trabajadores no ven actualmente en la previsión social una fuente de seguridad futura. Ya sea por desconocimiento, imprevisión o por la urgencia de resolver necesidades más inmediatas, muchos trabajadores han ahorrado poco o nada a través del sistema de pensiones. Otros tienen dudas sobre la magnitud real de los fondos de que podrán disponer para su jubilación o sobre el apoyo que les podría dar el Estado para complementarlos. Para estas personas, la previsión no está asegurando que al llegar la vejez se podrán mantener los niveles de vida o evitar la pobreza. En estas circunstancias, algunos piensan que podrían contar con otros recursos personales, familiares o patrimoniales para enfrentar la vejez, o que aún podrían hacer un buen negocio que les genere ahorros suficientes, pero muchos optan también por no pensar en el futuro.

Contrariamente de lo que se espera de la previsión, para muchos chilenos ésta no está ayudando a reducir la inseguridad respecto del futuro.

### III.1.3. Evaluación del sistema previsional.

El régimen de pensiones de capitalización individual creado en 1981 no ha alcanzado aún plena maduración. La mayor parte de los actuales jubilados corresponde a trabajadores pensionados de las antiguas cajas de previsión y beneficiarios de pensiones asistenciales. De los pensionados del nuevo sistema, una gran mayoría son trabajadores que se trasladaron desde el antiguo sistema a comienzos de la década del 80 y, por tanto, sus pensiones están determinadas en parte importante por el Bono de Reconocimiento. “Sólo dentro de unos 20 años, el nuevo sistema habrá madurado lo suficiente como para reflejarse en una mayoría de los pensionados del país.

En los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981, se han producido suficientes cambios en el mercado del trabajo, la demografía y la estructura social de Chile como para alterar el funcionamiento del sistema previsional respecto de lo previsto. Muchos cambios más se pueden esperar para los 20 años que restan para su plena maduración. Este es, por tanto, un momento oportuno para evaluar el funcionamiento del sistema, identificar y comenzar a implementar las reformas necesarias para mejorar su desempeño<sup>75</sup>.

#### III.1.4. ¿Crisis del sistema?

Según el Consejo Asesor Presidencial el régimen de capitalización individual no está en crisis, sino funcionando dentro de lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP<sup>76</sup>.

El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad.

---

<sup>75</sup>        íd.

<sup>76</sup>        De acuerdo a la fecha en que se realizó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, en julio de 2006. Tenemos que recordar que las rentabilidades de los años 2006 y 2007 fueron bajas, pero positivas, mientras que las de los años 2008 y 2009 fueron negativas, debido, básicamente a la crisis económica internacional.

El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país. Estos efectos no se reflejan sólo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades mucho más cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para las pequeñas empresas.

Sin embargo, “un sistema de pensiones, no requiere estar inmerso en una crisis para que sea necesario reformarlo. Basta con que esté expuesto a mayores exigencias de la sociedad.

La información disponible indica que una parte importante de los trabajadores del país no ha logrado cotizar con la constancia requerida por el nuevo sistema y el rendimiento de sus aportes no ha sido suficientemente alto para subsanar esa situación. Por ello, de seguir las cosas como están, una fracción mayoritaria de los trabajadores obtendrá pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones, y no es evidente que esta situación pueda ser subsanable mediante transferencias intrafamiliares o el apoyo subsidiario del Estado<sup>77</sup>.

“De seguir las cosas como están, se estima que dentro de 20 años sólo alrededor de la mitad de los adultos mayores podrá contar con una pensión superior a la mínima, menos de un 5% podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado y el resto deberá conformarse con una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial, una pensión de sobrevivencia o no tendrá pensión. Esto significa cerca de un millón de personas con pensiones inferiores a la mínima en 2025<sup>78</sup>. Entre quienes se encuentran en mayor riesgo de llegar a esta situación se cuentan los trabajadores de bajos ingresos, los temporeros, los trabajadores por cuenta propia y una importante proporción de las mujeres.

---

<sup>77</sup> CONSEJO Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. op. cit. Pp 5 – 6.

<sup>78</sup> ibid. 7p.

Postergar la reforma previsional involucra no sólo el riesgo de que los problemas no se resuelvan, si no de que se genere un círculo vicioso de frustraciones, cuestionamientos y conflictos que a la larga amenacen la propia viabilidad del sistema. La inacción conlleva, por tanto, un riesgo demasiado alto que no se debería validar.

Si la reforma de 1981 generó un sistema desequilibrado, que hizo recaer demasiadas responsabilidades sobre el régimen de capitalización individual, difícilmente este sistema podrá, por si sólo, corregir los problemas y hacer frente a los cambios que el país seguirá experimentando en el futuro próximo. “La responsabilidad por corregir las limitaciones del sistema no es de las AFP y no parece prudente esperar a que los problemas se presenten para improvisar compensaciones desde el Estado. Prevenir la frustración y evitar la improvisación debe ser el objetivo de la reforma previsional. Impulsar ahora una reforma previsional es un signo de que Chile no sólo envejece, sino que también madura”<sup>79</sup>.

### III.1.5. Nuevo Contrato en la Seguridad Social.

“Una reforma previsional es una oportunidad para renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social. Esto significa reconstruir el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que éstos puedan responder de mejor forma a las necesidades de las personas de cara a los riesgos del envejecimiento y la invalidez, reconociendo los estándares cambiantes de la sociedad respecto del bienestar que puede entregar a sus miembros y las responsabilidades que puede exigirles.

Para renovar el contrato con la seguridad social, una reforma previsional debe ser capaz de generar más conciencia sobre los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros de

---

<sup>79</sup> *ibid.* 8p.

las personas durante su vida activa, reconocer el aporte que se hace a través del trabajo remunerado y no remunerado, y elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten los ahorros y administran los beneficios.

El Consejo cree que Chile puede plantearse tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar a 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 hacer eso posible, es necesario un mayor compromiso contributivo de las personas a lo largo de su período activo en relación a su capacidad económica, de los administradores del sistema, de los empleadores y del Estado como garante de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema”<sup>80</sup>.

Una reforma concebida en esta lógica debería ser capaz de elevar la legitimidad del sistema previsional frente a la ciudadanía, generando más confianza en la seguridad social. Un sistema que no cuente con la confianza de sus beneficiarios difícilmente podrá cumplir con su responsabilidad final de reducir la inseguridad económica y social, ni menos podrá cumplir con su objetivo esencial de garantizar la seguridad social como derecho económico y social de las personas.

#### III.1.6. Sistema Previsional Integrado: Características Ideales.

“La visión del Consejo es que para que el esfuerzo involucrado en una reforma previsional tenga sentido, es necesario que ésta sea integral, enfocada bajo una lógica de protección social, más que una simple colección

---

<sup>80</sup>        *ibid.* 11p.

de perfeccionamientos parciales”<sup>81</sup>.

Una reforma capaz de resolver las limitaciones del sistema vigente y asumir los objetivos planteados requiere, entonces, consistencia, ordenando sus diversos componentes de acuerdo a un conjunto coherente de criterios. Tal consistencia será especialmente necesaria a la luz de que ésta será la primera oportunidad en muchas décadas en que la sociedad podrá pronunciarse, a través de las instituciones representativas, sobre el tipo de seguridad social a la que aspira.

El consejo identificó diez características que, en su opinión, debería reunir un sistema previsional integrado, capaz de responder a las exigencias del país. Estas características constituyen los criterios ordenadores sobre la base de los cuales se elaboró la propuesta de reforma:

#### III.1.6.i. Universalidad y Autonomía.

- “Universalidad: 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, independientemente de su actividad, dependencia, modalidad del trabajo y sistema remuneratorio”<sup>82</sup>. Los derechos que entregue el sistema deben tener como contrapartida obligaciones que garanticen el compromiso de todas las personas con los principios de éste.

VII. “Autonomía: La reforma del sistema de pensiones debe ser capaz de asegurar a las trabajadoras y trabajadores una situación económica digna en la vejez, resguardando su autonomía personal”<sup>83</sup>. El sistema debería respetar y, en lo posible, apoyar la solidaridad intrafamiliar, pero no utilizarla para suplir sus

---

81        íd.

82        ibid. Pp 11 – 12.

83        íd.

responsabilidades.

### III.1.6.ii. Equidad Social y Equidad de Género.

XI. Equidad Social: El sistema de pensiones debería 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”<sup>84</sup>.

- Equidad de Género: “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>85</sup>.

### III.1.6.iii. Solidaridad y Responsabilidad Compartida.

- Solidaridad: “El sistema debe ser capaz de proteger a todas las trabajadoras y trabajadores de los riesgos derivados de su condición socioeconómica y de la precariedad de su inserción en el mercado del trabajo, en reconocimiento a las interdependencias existentes”<sup>86</sup>. El sistema debería establecer los mecanismos necesarios para prevenir la pobreza en la vejez e invalidez, con cargo a recursos provenientes de la sociedad en su conjunto.
- Responsabilidad Compartida: La operación del sistema de pensiones es responsabilidad del Estado, de los administradores y aseguradores privados, de

---

<sup>84</sup>        *ibid.* 12p.

<sup>85</sup>        *íd.*

<sup>86</sup>        *íd.*



los trabajadores y de los empleadores, desde los distintos roles que les asigna la ley. “En particular, el Estado es el responsable último de la integridad del sistema y de su capacidad de cumplir con las garantías que establece la Constitución. Debe contar con las facultades ejecutivas, de gestión, fiscalizadoras, regulatorias, y las estructuras y los recursos para ejercer esa responsabilidad. Sin perjuicio de las diferencias en las responsabilidades de cada actor en la gestión y regulación del sistema, éste debe facilitar que las visiones de unos y otros se expresen oportunamente respecto del cumplimiento y actualización de sus normas y la difusión de sus principios”<sup>87</sup>.

#### III.1.6.iv. Eficiencia y Transparencia.

- Eficiencia: “Los beneficios del sistema se deben obtener a un costo solventable para los trabajadores y para la sociedad, evitando que su operación y funcionamiento distorsionen otros mercados y actividades necesarios para el desarrollo del país”<sup>88</sup>.
- Transparencia: “Los beneficios del sistema, los requisitos necesarios para obtenerlos y los mecanismos financieros e institucionales en que éstos se apoyen deben ser plenamente conocidos por las trabajadoras y trabajadores afiliados, permitiendo proyectar las condiciones que éste entregará para enfrentar la vejez, la invalidez o la sobrevivencia y los mecanismos para hacer válidos sus derechos”<sup>89</sup>.

#### III.1.6.v. Sostenibilidad y Complementariedad.

---

<sup>87</sup>       íd.

<sup>88</sup>       íd.

<sup>89</sup>       ibid. Pp 12 – 13.

- Sostenibilidad: “El sistema debe ser capaz de mantener sus compromisos a través del tiempo, requiriendo para ello resguardar sus diversas fuentes de financiamiento”<sup>90</sup>.
- Complementariedad: “El sistema de pensiones debe ser capaz de cumplir sus objetivos de mitigar los riesgos de pérdida de ingresos asociados a la vejez y la invalidez, complementando otras prestaciones de la seguridad social, programas públicos e iniciativas comunitarias, orientados a cubrir estados de necesidad producidos por ciertas contingencias sociales y elevar la calidad de vida de los adultos mayores, los inválidos y sus familiares”<sup>91</sup>.

### III.2. Las Propuestas de la Comisión: Aplicación de las características.

Para cumplir con su tarea, el Consejo realizó un exhaustivo diagnóstico del sistema previsional chileno, identificando sus fortalezas, sus debilidades y sus desafíos futuros. A partir de este diagnóstico y de las metas propuestas, se elaboraron más de 70 ideas para la reforma, distribuidas en 11 áreas de trabajo, las que comprenden: Un nuevo pilar solidario; Cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar; Equidad de género; Competencia y organización de la industria de AFP; Competencia y precios; Inversión de los Fondos de Pensiones; Pensiones en el pilar contributivo; Ampliación del Pilar Voluntario; Educación e información; Institucionalidad; Disciplina Financiera.

A continuación se presenta un resumen de las principales propuestas del Consejo, ordenadas sobre la base de cómo responden a los criterios ordenadores a partir de los cuales trabajó.

#### III.2.1. Derecho a protección y a la autonomía para todos.

---

<sup>90</sup>        *ibid.* 13p.

<sup>91</sup>        *íd.*

Habrá un alto nivel de afiliados al sistema que van a tener una tasa de reemplazo demasiado baja cuando llegué el momento de optar a la pensión de vejez. Esto producto de largos periodos de cesantía, trabajo informal, alejamiento del mercado del trabajo para estudiar, dedicarse al cuidado de los hijos o del hogar, lo que influye en una baja acumulación de fondos en la cuenta de capitalización individual y en el bajo monto de la pensión.

“Para superar esta situación el Consejo propone crear un nuevo pilar solidario del sistema previsional. Este pilar ofrecería beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento solidario a través de recursos fiscales, reemplazando a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada”<sup>92</sup>.

De acuerdo a la propuesta del Consejo, el nuevo pilar solidario estaría estructurado a partir de una Pensión Básica Universal para las personas que no obtengan ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo. Este beneficio se mantendría para las personas con algún nivel de acumulación de fondos, sumándose a la pensión que es capaz de autofinanciar con sus fondos, en una proporción decreciente, quedando completamente absorbido a partir de una pensión autofinanciada de \$ 200.000.

“Adicionalmente, el Consejo propone eliminar la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes en el sistema previsional, incorporando a estos últimos con los mismos derechos y obligaciones que los primeros. Por otra parte, se propone eliminar algunas restricciones actuales a la participación de trabajadores independientes en el sistema de ahorro previsional voluntario, adecuando el tratamiento tributario. También propone crear un sistema de ahorro previsional voluntario colectivo, con aportes pactados entre los trabajadores y el

---

<sup>92</sup> ibid. 17p.

empleador”<sup>93</sup>.

III.2.2. Pensiones sin discriminación entre contribuyentes y quienes requieren apoyo solidario.

Además de una serie de medidas sobre un nuevo pilar solidario, el Consejo propuso apoyos adicionales para elevar la acumulación de fondos por parte de los trabajadores de bajos ingresos a lo largo de su vida laboral, entre otras: que el seguro de Cesantía pague cotizaciones previsionales mientras esté entregándose; subsidiar en un 50% durante los primeros 24 meses de cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos; disminuir la comisión de la AFP desde el sueldo y no desde las cotizaciones previsionales.

Otras propuestas que elaboró el Consejo son: establecer una bonificación especial de un año de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por hijo nacido vivo; incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre; autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad; autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros; separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres; igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres; igualar la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres.

III.2.3. Hacia un sistema eficiente y transparente.

Con el desafío de crear mecanismos que permitieran una mayor competencia, eficiencia y transparencia del sistema de pensiones, el Consejo propuso la separación de funciones ligadas a las operaciones

---

<sup>93</sup> ibid. 18p.

básicas de recaudación, administración de cuentas de aquellas que corresponden a la gestión de inversiones o administración de fondos; efectuar ajustes regulatorios y tributarios que permitan una subcontratación de funciones; reforzar las normas que buscan prevenir los conflictos de intereses en la gestión de fondos y en la comercialización de los servicios previsionales; organizar un mecanismo de licitación de nuevos afiliados que se incorporen al régimen de capitalización individual; que las AFP ofrezcan descuentos sobre comisiones por permanencia efectiva de los afiliados. Para mejorar el rendimiento y la rentabilidad de los fondos de pensiones, el Consejo también propuso: mantener en la ley una estructura esencial, pero simplificada, de elegibilidad de instrumentos y límites de inversión; crear un Consejo Técnico de Inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión; racionalizar la regulación de límites de inversión, asociándolos exclusivamente a las variables que determinen el riesgo de la cartera.

#### III.2.4. Seguridad para todos los chilenos.

“La esencia de un sistema previsional es dar seguridad a las personas, generando los mecanismos necesarios para prevenir o amortiguar los riesgos de pérdida de ingresos derivados de la vejez, la invalidez y la muerte de un familiar”<sup>94</sup>. El Consejo propuso las siguientes medidas para fortalecer la transparencia, seguridad y predictibilidad del sistema previsional: desarrollar alternativas de medición y evaluación de riesgo apropiadas para fondos de pensiones; desarrollar un mercado de Rentas Vitalicias Anticipadas; facilitar la jubilación anticipada de adultos mayores; desarrollar una estrategia de mediano plazo de apoyo a los trabajadores mayores que cubra tanto el período previo como posterior a la jubilación; crear un fondo para la educación previsional; desarrollar un sistema de acreditación que permita la formación de asesores previsionales; unificar en una sola institución pública, la Superintendencia de Pensiones, la regulación del sistema previsional civil; asignar la administración del Nuevo Pilar Solidario a una institución pública, el Instituto

---

<sup>94</sup> ibid. 27p.

de Previsión Social, formado a partir del actual INP; crear un Comité de Usuarios del sistema, en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores del sistema; diseñar un régimen presupuestario transparente que constituya el Fondo Solidario de Pensiones; desarrollar un modelo actuarial que vincule las definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales.

### III.2.5. Alcances y efectos de las propuestas.

Las propuestas del Consejo permitirían lograr las siguientes metas finales: Universalizar la cobertura del sistema previsional, generando garantías de continuidad de ingresos y protección contra la pobreza en la vejez para todos los adultos mayores, transformando a la previsión social en un derecho económico y social de todos los chilenos; elevar la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez contributivas hasta niveles similares a los de países de mayor desarrollo; eliminar el riesgo de pobreza en la vejez, generando beneficios mínimos universales superiores al ingreso per cápita de pobreza; disminuir la dispersión de tasas de reemplazo; sostener los logros en el tiempo.

Pero “el logro de estas metas esta sujeto al cumplimiento de metas intermedias, fuertemente relacionadas con el funcionamiento del sistema previsional, estas son: Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado; elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo; intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios previsionales; mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador; fortalecer el pilar voluntario; elevar la transparencia y predictibilidad del sistema”<sup>95</sup>.

### III.2.6. Otras propuestas.

---

<sup>95</sup> ibid. Pp 29 – 30.

## Fiscalización.

Una Fiscalización bien orientada es Garante de una Sana Competencia Previsional<sup>96</sup>: Para ello, la fiscalización debe ser ejercida de tal forma que se encamine a velar por una sana y correcta gestión entre los participantes de la industria. La fiscalización no puede transformarse en una acción inhibitoria de la iniciativa, del ingenio o de la voluntad creadora que debe ser siempre imperar en los negocios privados.

Del mismo modo, corresponde al ente fiscalizador estar atento para evitar que malos actores de la industria distorsionen lo que debe ser una sana competencia y que su acción pueda llegar a desacreditar la industria.

Una adecuada fiscalización debe asegurar la igualdad en las reglas del juego para todos los actores. Con ello se propende al desarrollo y al éxito de los programas y a que los buenos actores permanezcan en la industria y no debiliten su interés.

## Ampliación de la Cobertura. Obligación de Cotización de Independientes.

Ampliar cobertura, estableciendo la obligación de cotizar para los trabajadores independientes y controlando las cotizaciones de los subcontratados<sup>97</sup>: Como es sabido, según la legislación chilena los trabajadores por cuenta propia no están obligados a cotizar y, de hecho, sólo una proporción muy

---

<sup>96</sup> DE LA CERDA, Renato. Prestaciones de Bienestar Social. En: SEMINARIO de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (1º, Santiago, Chile, 2003). Regulación y fiscalización de los Sistemas de Seguridad Social. Santiago, Chile. CIEDESS. 2003. Pp 291. 82p.

<sup>97</sup> RUIZ – TAGLE, Jaime. pub. cit. Pp 220 – 224.

pequeña de ellos contribuye a la seguridad social.

Ahora bien, la situación de los trabajadores independientes es muy heterogénea. Se pueden distinguir cuatro tipos. En primer lugar, los ocupados muy pobres, que apenas tienen ingresos para subsistir. Resultaría absurdo, y en la práctica poco viable, obligarlos a ahorrar hoy para que tengan ingresos en un futuro lejano. Probablemente ellos serán candidatos a las pensiones asistenciales financiadas por el Estado.

Un segundo tipo está constituido por los trabajadores independientes que no son pobres, pero que no pagan impuestos. Para que coticen deberían tener algún tipo de estímulo, como la posibilidad de acceder a los beneficios de FONASA completando solamente un 50% de las cotizaciones anuales (norma que ya existe en el caso de los trabajadores temporeros).

Un tercer tipo de independientes son los trabajadores de ingresos medios o medios-altos que pagan impuestos. Ellos podrían ser controlados a través del sistema tributario para que efectivamente coticen a la seguridad social. Pero sería necesario permitirles rebajar sus aportes de la base imponible.

En fin, un cuarto tipo está constituido por micro o pequeños empresarios. Ellos pagan tasas de interés muy altas por los créditos que consiguen (30% real anual o más). Tiene poco sentido obligarlos a cotizar en un sistema de capitalización individual que les entregará una rentabilidad anual neta de 5% o menos. Con todo, se les podría estimular a que completen 20 años de cotizaciones, lo que les permitiría acceder a la pensión mínima legal con garantía estatal. Esto puede ser particularmente beneficioso para las mujeres, que pueden jubilar a los 60 años y tienen una esperanza de vida de 22 años o más.

Mecanismos de Cobranza de Cotizaciones Pendientes.

Por otra parte, se encuentra en discusión en el



Parlamento un proyecto de ley que obligaría a las empresas mandantes a pagar las cotizaciones previsionales en el caso de que las empresas contratistas no lo hagan. Algunos consideran que por esta vía se podría aumentar un 10% el número de contribuyentes al sistema. Sin embargo, esta estimación puede ser optimista, ya que muchos de los subcontratados ya cotizan y muchos otros no lo harán en el futuro si son subcontratados por obra o faena, como sucede frecuentemente<sup>98</sup>.

#### Disminución de Costos de Administración.

Disminuir los costos de administración y las ganancias de las AFP: Una propuesta para este efecto consiste en crear una AFP de propiedad pública (como se hizo en Argentina y Uruguay). Dada la confianza que los trabajadores tienen en las instituciones del Estado (como el BancoEstado), podría captar muchos afiliados con bajos costos de publicidad y de comercialización. Esta AFP podría, además, suprimir las comisiones fijas, que afectan proporcionalmente más a los trabajadores de menores ingresos.

Otra propuesta para reducir costos consiste en autorizar a grupos de trabajadores (como sindicatos u otros) para negociar las comisiones. Además, podrían establecerse comisiones más bajas en el caso de permanencia prolongada en una AFP, ya que esto abarata los costos administrativos.

Otra variante de la anterior consiste en establecer que sea el empleador quien negocia comisiones para todos sus trabajadores, colectivamente. Así opera en los Estados Unidos el sistema de ahorro previsional voluntario conocido como 401-K. En Chile, en lo que respecta al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, es la empresa la que se afilia y no cada trabajador individualmente.

---

<sup>98</sup> Esta situación es efectiva a partir del momento en que la ley 20.123, conocida como Ley de Subcontratación, entró en vigencia.

Por otra parte, está cercano a su aprobación un proyecto de ley sobre Rentas Vitalicias, que establece un límite de 2,5% de los fondos acumulados en las cuentas individuales a las comisiones de los intermediarios, lo que debería mejorar las jubilaciones<sup>99</sup>.

Por último, se ha propuesto que las ganancias de las AFP estén de alguna manera asociadas a las ganancias de las cuentas individuales, para evitar el escándalo de que esas instituciones tengan jugosas ganancias en los años en que los trabajadores afiliados pierden.

#### Regulación de las Jubilaciones Anticipadas.

Reglamentar más estrictamente los retiros programados y las jubilaciones anticipadas: La actual fórmula de cálculo de las jubilaciones por el método de retiro programado considera la rentabilidad de la AFP en los últimos 10 años (ponderada en un 20%) y la rentabilidad implícita actual de las rentas vitalicias pagadas por las Compañías de Seguro (ponderada en un 80%). Se ha propuesto establecer un tope de rentabilidad estimada todavía más estricto, lo que evitaría el recurso a esta modalidad de retiro basándose en expectativas ilusorias.

Por otro lado, se discute actualmente (fines de 2003) en el Parlamento un proyecto de ley que propone limitar las jubilaciones anticipadas, aumentando los requisitos<sup>100</sup>. Se exigirá que los fondos alcancen para financiar una jubilación equivalente a un 70% de la remuneración imponible durante los últimos 10 años y a un 150% de la pensión mínima legal. De esta manera se evitarían

---

<sup>99</sup> Este Proyecto de Ley corresponde finalmente a la Ley 19.934, promulgada a fines de Enero, publicada el 21 de Febrero de 2004 y vigente desde Agosto de ese año. Esta ley modifica el DL 3.500, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de Rentas Vitalicias.

<sup>100</sup> Corresponde, finalmente, a la misma Ley 19.934.

los retiros excesivamente anticipados, que pueden implicar beneficios para el presente (cuando el trabajador está activo), pero mayores estrecheces para el futuro, cuando ha perdido totalmente su capacidad de generar ingresos. Además, con este sistema sería menos necesario que el Estado deba gastar recursos para complementar las pensiones mínimas legales.

La prolongación de la vida laboral, teniendo en cuenta el mejoramiento en las condiciones de salud y la prolongación de la esperanza de vida, está en curso o ha sido propuesta en diversos países de la Unión Europea.

Escalonar la pensión mínima legal.

En la actualidad sólo gozan de un subsidio para complementar la pensión mínima legal los trabajadores que completan 240 cotizaciones mensuales. Quienes no alcanzan esta cifra no reciben ningún aporte del Estado, aunque hayan cotizado por 18 o 19 años. Para enfrentar esta situación poco equitativa se ha propuesto escalonar los subsidios a las pensiones mínimas legales. Así, por ejemplo, con 10 años de imposiciones se tendría derecho al 50% de esta pensión; con 15 años, al 75%, etc. Todo esto, con garantía del Estado. También se podría mejorar el monto de la pensión para los trabajadores que sigan cotizando, otorgándoles, por ejemplo, un 25% más a los que hubieran cotizado durante 25 años.

Incentivar el ahorro previsional voluntario.

La ley 19.768 que comenzó a regir el 1 de marzo de 2002, amplió el límite de las cotizaciones voluntarias libres de impuestos (hasta 50 UF mensuales) y permitió efectuar retiros (pagando impuestos) antes de pensionarse. Esta ley resulta positiva en cuanto reduce las diferencias entre los ingresos del trabajo y los ingresos jubilatorios, haciendo más equilibrado el pago de impuestos. De hecho, la exención de impuestos es el gran incentivo para este ahorro previsional voluntario. Sin embargo, para las personas de ingresos medios o bajos que no pagan impuestos este incentivo no existe.

Ahora bien, se está discutiendo entre los especialistas la posibilidad de establecer otra forma de ahorro previsional voluntario: a través de las empresas, también con exenciones tributarias. Esto permitiría a los empleadores bajar su carga de impuestos y mejorar los fondos reunidos en las cuentas individuales de sus trabajadores, lo que les permitiría mejorar sus pensiones.

Aumentar el límite de inversiones en el exterior.

Con el propósito de mejorar la rentabilidad, se ha ampliado de un 20% a un 35% del total el límite máximo de inversiones en el exterior; aunque dentro de esta norma el Banco Central está autorizado para establecer un límite más bajo. Se pretende aprovechar más las oportunidades de invertir en el exterior sobre todo en instrumentos de renta variable porque en los de renta fija los rendimientos son mejores en Chile.

Sin embargo, el aumento de las inversiones en el exterior plantea diversos problemas. Por una parte, hace más fluctuante la rentabilidad, ya que además de las fluctuaciones de los instrumentos financieros se sufre el efecto de las variaciones del tipo de cambio. En segundo lugar, resulta difícil encontrar en el exterior instrumentos financieros que sean a la vez más rentables y muy seguros. Por último, y esto es sin duda lo más importante, el país se priva de capitales de largo plazo, que son escasos y necesarios para las inversiones. “En palabras del premio Nobel de economía J. Stiglitz: ‘el país se beneficia de la rentabilidad privada del capital en los mercados extranjeros, pero no necesariamente captura el potencial pleno de rentabilidad social’. De manera que, desde el punto de vista del desarrollo nacional, convendría orientar estos recursos hacia proyectos internos rentables que no encuentran fuentes de financiamiento de largo plazo”<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Esta situación es efectiva a partir de la entrada en vigencia de la ley 20.210, que aumenta los márgenes para Invertir en el Exterior.

### III.3. El Proyecto de Reforma Previsional<sup>102</sup>.

#### III.3.1. El Mensaje Presidencial.

El 15 de diciembre de 2006 ingresó al Congreso Nacional el Proyecto de Ley que Reforma el Sistema de Pensiones. El objetivo de esta reforma, según se señala en el texto del proyecto, es lograr que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir de una forma más tranquila y digna.

Se plantea que todos los trabajadores contribuyen al desarrollo del país y merecen contar con la certeza de disponer de un ingreso seguro en esa etapa de la vida.

Es una reforma que premia el ahorro y el esfuerzo personal. Tendrán mejores pensiones quienes coticen más en el sistema previsional contributivo, pero también se beneficiarán aquellos que por distintas razones no cotizaron o presentan vacíos o “lagunas” durante su vida laboral. La reforma busca apoyar a quienes viven en la pobreza, pero también otorga beneficios a los trabajadores de ingresos medios.

A continuación será analizada en profundidad.

#### III.3.2. Fundamentos del Proyecto.

---

<sup>102</sup> Mensaje N° 558 – 354. CHILE. Inicia un Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional. Presidencia de la República. Santiago, Chile. Diciembre 15 de 2006. Pp 160.

En palabras del Mensaje Presidencial: “La protección de los ingresos en los años de vejez es el componente fundamental de un sistema de protección social. En este sentido, la pensión es una retribución a los años de trabajo de una persona, y el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad”<sup>103</sup>.

“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”<sup>104</sup>. 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.

Una mayor seguridad para las personas no sólo contribuye a la equidad , sino también al crecimiento. “Cuando las personas se sienten más seguras, se atreven, emprenden, innovan, llevan sus mejores ideas a la práctica y crean riqueza y prosperidad.

En suma: Chile va a cumplir su deber con los que han entregado toda una vida al país, nuestros adultos mayores”<sup>105</sup>.

### III.3.2.i. Cambios demográficos, económicos y sociales: impacto en la previsión.

“Los resultados alcanzados por el sistema previsional y su proyección en el futuro, se relacionan estrechamente con la naturaleza de los cambios registrados en los últimos 25 años, en aspectos demográficos,

---

<sup>103</sup>        *ibid.* 1p.

<sup>104</sup>        *íd.*

<sup>105</sup>        *ibid.* 2p.

económicos y sociales. En efecto, por una parte, las expectativas de vida han aumentado, y se ha postergado la edad de entrada al mercado de trabajo remunerado, reduciéndose así, la extensión del período de acumulación en relación al período de desacumulación de los ahorros previsionales. Al mismo tiempo, si bien se ha elevado la participación de la mujer en el mercado del trabajo, ésta se caracteriza por una inserción laboral más inestable que la del hombre, lo que ha afectado su capacidad para acumular fondos previsionales”<sup>106</sup>.

Por su parte, el mercado del trabajo ha registrado una alta rotación laboral, mayor a la esperada, con aumento de los contratos a plazo y de jornada parcial y disminución de los de carácter indefinido. Lo anterior, junto con la creciente reticencia de los trabajadores independientes a cotizar, ha derivado en densidades de cotización menores a lo esperado.

“En definitiva, dichas transformaciones han alterado significativamente el supuesto central en el que se basaron las predicciones iniciales: el de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con contratos de trabajo indefinidos, y que cotizan en forma continua a lo largo de su vida activa. Es más, tal supuesto se ha vuelto cada vez menos representativo de la realidad del país y lo será menos aún en el futuro”<sup>107</sup>. Con ello, surge la necesidad de perfeccionar el sistema previsional para responder a las necesidades del conjunto de la población.

### III.3.2.ii. Necesidad de perfeccionar el sistema.

El sistema de pensiones chileno opera financieramente como un sistema mixto, pues está compuesto por el régimen de capitalización individual, y por el Estado. Éste no sólo cumple el rol de garante y

---

<sup>106</sup>        *ibid.* Pp 2 – 3.

<sup>107</sup>        *ibid.* 3p.

regulador del sistema administrado por el sector privado, sino que también el de proporcionar pensiones asistenciales no contributivas.

Es posible afirmar que el régimen de capitalización individual ha funcionado de acuerdo a lo previsto, cuando las cotizaciones de los trabajadores dependientes, con empleos estables, se han efectuado con regularidad a lo largo de toda su vida laboral.

Sin embargo, para la mayoría de la población la situación será distinta a la señalada. Es, además, restringido el grupo de personas que podrán acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado y, quienes no logren reunir los requisitos para obtener el beneficio anterior, sólo podrán optar a una pensión asistencial o bien quedarán excluidos de la cobertura del sistema.

“Por otra parte, la cobertura de beneficios medida como el número de personas que perciben una pensión como proporción de la población mayor a la edad de jubilación, entrega una visión general del número de pensiones pagadas en el sistema de pensiones, incluyendo tanto el sector contributivo como el no contributivo”<sup>108</sup>.

“Finalmente, es necesario tener en cuenta que los sistemas previsionales, por su propia naturaleza, se sitúan en una dimensión de largo plazo, y sus potencialidades de perfeccionamiento pueden detectarse mucho antes de que se generen problemas cuyos efectos se amplíen y se vuelvan difíciles de controlar”<sup>109</sup>. Si bien el régimen de capitalización individual ha sido modificado en los últimos 25 años, en numerosas oportunidades, hay importantes desafíos aún pendientes; y ello se explica, en parte, por la vigencia de una inadecuada institucionalidad del sistema, que carece de capacidad de conducción y coordinación de políticas para adaptarse oportunamente a los cambios.

---

<sup>108</sup>        *ibid.* 4p.

<sup>109</sup>        *ibid.* 5p.



### III.3.3. Contenidos del Proyecto.

Supuestamente, esta reforma es el fruto de un diagnóstico profundo y de múltiples consultas con la ciudadanía. La primera medida del proceso de reforma fue constituir el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, que como parte de su mandato realizó un amplio proceso de audiencias ciudadanas, en las que participaron todos los actores relevantes: organizaciones de trabajadores y de pensionados, agrupaciones de mujeres, representantes del mundo empresarial, expertos de organismos internacionales y de centros de estudios nacionales. “La misión del Consejo fue elaborar recomendaciones que sirvieran de base para el diseño de un sistema de pensiones que entregue protección social efectiva a toda la población, refuerce el carácter solidario del sistema, amplíe la cobertura y supere las discriminaciones de género que persisten en la actualidad. Este trabajo se cumplió con pleno éxito y se constituyó en una estructura sólida para la elaboración del Proyecto de Reforma Previsional”<sup>110</sup>.

Una vez terminado el trabajo del Consejo se constituyó el Comité de Ministros para la Reforma Previsional, a efecto de consolidar la propuesta solicitada por la Presidenta de la República. Terminada esta etapa, se presenta el proyecto de reforma previsional al país.

A continuación se enunciarán brevemente los contenidos fundamentales del proyecto de ley para la Reforma Previsional.

#### III.3.3.i. Sistemas de Pensiones Solidarias.

La Reforma Previsional plantea reestructurar el actual régimen civil de pensiones, creando un Sistema de Pensiones Solidarias que

---

<sup>110</sup> *ibid.* 7p.

asegure un grado razonable de protección y autonomía económica para el pensionado.

“Los principales beneficios de este sistema serán la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. La primera es una pensión de carácter no contributivo que alcanzará a los \$75.000, mientras que la segunda es un beneficio que complementa a las pensiones que el beneficiario recibe, en forma decreciente hasta extinguirse al llegar a una pensión de \$200.000”<sup>111</sup>.

### III.3.3.ii. Nueva Institucionalidad Pública.

La propuesta desarrollada busca diseñar una nueva institucionalidad, consistente con un sistema previsional estructurado sobre un sistema contributivo obligatorio, uno voluntario y uno solidario, como también busca integrar la política previsional con la protección social.

En efecto, a través de este proyecto se refuerzan las capacidades del Ministerio del Trabajo y de la Subsecretaría de Previsión Social, para la supervisión, planificación y conducción del sistema.

“En el área normativa, se busca unificar en una nueva institucionalidad pública, la Superintendencia de Pensiones, la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto el sistema de pensiones solidarias así como los sistemas contributivos obligatorio y voluntario”<sup>112</sup>.

“En el ámbito de la administración del sistema, se busca fortalecer la noción de responsabilidad compartida entre el Estado, los afiliados y

---

<sup>111</sup>        *ibid.* 8p.

<sup>112</sup>        *ibid.* 10p.

los administradores de beneficios para su buen funcionamiento, a través de la creación del Instituto de Previsión Social”<sup>113</sup>.

### III.3.3.iii. Equidad de Género y afiliados jóvenes.

En cuanto a la equidad de género se pretende establecer una serie de medidas tendientes a mejorar la situación desfavorecida de la mujer en el actual sistema de pensiones. Entre las principales propuestas que recoge el proyecto encontramos las siguientes: “Bonificación por hijo nacido vivo, la madre recibirá un aporte de 12 meses de cotizaciones previsionales sobre el ingreso mínimo, la que será depositada en su cuenta de capitalización individual a los 65 años de edad; Separación de seguro de invalidez y sobrevivencia entre hombres y mujeres, pagarían una prima igual, pero como el costo del seguro de la mujer es menor, al tener menor siniestralidad, el exceso en el pago de la prima, se ingresará a su cuenta de capitalización individual; Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad”<sup>114</sup>.

Otras medidas tienden a favorecer la cotización voluntaria en cuentas de terceros, como manifestación del principio de solidaridad; otras manifestaciones de equidad de género es, al igualar derechos y obligaciones, incluir al cónyuge hombre no inválido como beneficiario de la pensión de sobrevivencia de la mujer causante; también se considera uniformar la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres.

“Como medidas tendientes a beneficiar a los trabajadores jóvenes se pretende crear un subsidio a las cotizaciones mensuales efectivas de éstos, durante las primeras 24 cotizaciones para los trabajadores jóvenes

---

<sup>113</sup>        *ibid.* 11p.

<sup>114</sup>        *ibid.* Pp 11 – 16.

entre 18 y 35 años, de ingresos inferiores a 1,5 veces el sueldo mínimo”<sup>115</sup>.

#### III.3.3.iv. Cotización de Independientes.

Se establecerá la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando la discriminación entre trabajadores dependientes e independientes. “Esto permitirá que los trabajadores independientes que efectúen sus cotizaciones obligatorias conforme a lo establecido en este proyecto, cuenten con cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, extendiéndose para ellos el derecho a la asignación familiar y a afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y a optar al resto de los beneficios del sistema de pensiones, entre ellos la Pensión Básica Solidaria o el Aporte Previsional Solidario”<sup>116</sup>.

#### III.3.4. El Proyecto de Ley.

A continuación se presentará la estructura del Proyecto de Ley de Reforma Previsional, que mostrará las principales ideas propuestas por la Comisión Asesora Presidencial que fueron recogidas por el Ejecutivo al enviarlo al Congreso para su discusión Parlamentaria, para poder tener un enfoque global sobre cuanto se consideran los principios de la seguridad social en el supuesto mejoramiento del Régimen de Pensiones actual.

Título Primero: Creación de un Sistema de Pensiones Solidarias de Vejez e Invalidez.

El Título Primero establece la creación de un Sistema de Pensiones Solidarias de Vejez e Invalidez, en el que se definen términos a

---

<sup>115</sup>        *ibid.* 16p.

<sup>116</sup>        *ibid.* 18p.

utilizarse a lo largo de la Ley, en las que además de crearse Pensiones básicas de vejez e invalidez, se crea el Aporte Previsional Solidario que abarca ambas contingencias. Establece, además, normas comunes para este Sistema Solidario y modificaciones al DL 3.500, en materia de beneficios garantizados por el Estado<sup>117</sup>.

En este Título se establece quienes serán los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, cuales serán los requisitos de acceso a estos beneficios garantizados por el Estado y el monto al que llegará la Pensión Básica Solidaria, tanto de Vejez como de Invalidez. También crea la Institución del Aporte Previsional Solidario que consiste en una ayuda estatal para mejorar el monto de las pensiones de aquellas personas que cumplen con los requisitos mínimos establecidos en el Proyecto, hasta igualar el monto de la Pensión Básica Solidaria, en caso de que el monto final de la pensión a recibir sea menor a ésta; o bien, se enterarán los aportes hasta llegar al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario, en una forma decreciente dependiendo del valor de la pensión inicial<sup>118</sup>.

Finalmente, los dos últimos párrafos tratan sobre las normas comunes del Sistema Solidario de Vejez e Invalidez, en el que se regulan materias como los organismos estatales que estarán a cargo de la administración, supervigilancia y fiscalización del Sistema; las causales de extinción y las sanciones para aquellos que recibieron los beneficios del Sistema otorgando información y documentación falsa; el mecanismo de reconsideración; de la asignación por causa de muerte y la restitución de los gastos de funeral, entre otros detalles; además de las modificaciones al DL 3.500 en materia de beneficios garantizados por el Estado, en el que sustituyen o eliminan todas las partes donde dice pensión mínima, para ser reemplazadas por las expresiones pensión básica solidaria o pensión máxima con

---

<sup>117</sup> Historia de la Ley 20.255. CHILE. Establece Reforma Previsional. República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile. Marzo 17 de 2008. 3633pp. Pp 44-61.

<sup>118</sup> *ibid.* Título I, párrafos 2 al 5.

aporte solidario<sup>119</sup>.

Título Segundo: Institucionalidad Pública para el Sistema de Previsión Social.

El Título Segundo trata sobre toda la Institucionalidad Pública para el Sistema de Previsión Social, contemplando funciones y tareas básicas. La institucionalidad que se incluye va desde el Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social y la Subsecretaría de Previsión Social, como órganos políticos relacionados directamente con el Ejecutivo y por ende con el Poder Político. Además se crea la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, organismo que informará a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector las evaluaciones sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y propondrán estrategias de educación y difusión de dicho sistema. Se crea también el Fondo para la Educación Previsional con el objeto de apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Se crea también, la Superintendencia de Pensiones, organismo que reemplazaría a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, asumiendo todas sus funciones y obligaciones, como también adquiriría las atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social en lo referente al Instituto de Normalización Previsional como administrador de los regímenes de prestaciones de las ex cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social, con excepción de aquellas referidas a ley N° 16.744. Se crea el Instituto de Previsión Social, que viene a ser el sucesor y el continuador legal del Instituto de Normalización Previsional en todos los asuntos, funciones y atribuciones, con excepción de aquellas referidas a ley N° 16.744 y tendrá por objeto especialmente la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados actualmente por el Instituto de Normalización Previsional. Esta institución pasará a llamarse Instituto de Seguridad Laboral, una vez que el Instituto de Previsión Social entre en funciones y se hará cargo de todas las funciones y atribuciones del Instituto de Normalización Previsional que no fueran

---

<sup>119</sup> ibid. Título I, párrafos 6 y 7.

traspasadas al Instituto de Previsión Social<sup>120</sup>.

Además de todas estas instituciones públicas, además se crearía una red de Centros de Atención Previsional Integral, dependientes del Instituto de Previsión Social, 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<sup>121</sup>.

### Título Tercero: Modelo de Equidad para la Previsión Social.

El Título Tercero del Proyecto recoge normas tendientes a generar un modelo de equidad para la Previsión Social. Se establecen los beneficios de la bonificación por hijo nacido vivo para las mujeres consistente en un aporte estatal equivalente al 10% de 12 meses de cotizaciones previsionales sobre un ingreso mínimo, del fijado para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta los 65 años, vigente en el mes de nacimiento del hijo, a esto se le aplicará una tasa de rentabilidad de un 4% real por cada año completo, contado desde el mes del nacimiento del respectivo hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad. También se establece la compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio para el cónyuge que sufre total o parcialmente un menoscabo económico durante el matrimonio en esta materia. Dicho traspaso, no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio<sup>122</sup>.

Además se establece que tanto los empleadores como los trabajadores recibirán mensualmente un subsidio estatal. Los empleadores tendrán derecho a este subsidio estatal mensual, por los trabajadores que tengan entre

---

<sup>120</sup>      ibid. Pp 61 – 73.

<sup>121</sup>      ibid. Título II, párrafo 6.

<sup>122</sup>      ibid. Pp 73 – 78.

18 y 35 años de edad, y será equivalente al cincuenta por ciento de la cotización previsional dispuesta en el inciso primero del artículo 17, decreto ley N° 3.500, de 1980, calculado sobre un ingreso mínimo, respecto de cada trabajador cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual. Este beneficio se percibirá en relación a las primeras veinticuatro cotizaciones, continuas o discontinuas y se imputará a las cotizaciones que el empleador deba declarar y pagar por el respectivo trabajador. Los trabajadores que se encuentren en las condiciones para recibir este beneficio, lo harán por igual periodo y recibirán mensualmente este subsidio estatal por el mismo monto, integrándose directamente en su cuenta de capitalización individual<sup>123</sup>.

También se incluyen una serie de modificaciones al DL 3.500 de 1980, referentes al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, tendientes a generar una nueva dirección pensada en la equidad de género, mejorando la situación de la mujer o incluyendo al hombre dentro de los beneficios que anteriormente eran consedidos solamente a la mujer.

#### Título Cuarto: Obligación de Cotizar para los Trabajadores Independientes.

Tal vez, una de las inclusiones más radicales del Proyecto de Reforma Previsional, es la establecida en el Título Cuarto, que trata sobre la obligación de cotizar para los trabajadores independientes. En este Título, se determina la forma en que los independientes van a quedar sujetos a esta obligación; la forma en que se determinará la renta imponible para la cotización previsional; los mecanismos y beneficios que se implementarán para motivar al trabajador independiente antiguo al cumplimiento de esta obligación y para que el tránsito de la situación actual a la que se impondría con la ley sea llevadero y cómodo para todos los trabajadores independientes; cuáles serán los organismos del Estado y la forma en que se asegurarán de que los independientes cumplan la obligación de cotizar<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup>        *ibid.* Título III, párrafo 3.

<sup>124</sup>        *ibid.* Pp 78 – 84.



Título Quinto: Beneficios Previsionales, Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, Aumento de Competencia en las AFP, Seguro de Invalidez y Supervivencia y Mecanismos de Inversiones.

El Título Quinto trata sobre los principales beneficios previsionales, el ahorro previsional voluntario colectivo, los mecanismos de inversiones, el seguro de invalidez y supervivencia, y el aumento de la competencia dentro de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Todos estos temas se tratan por medio de modificaciones de tres cuerpos legales realmente importantes dentro de la legislación económica nacional, que tienen sus influencias en las políticas sociales que puedan desarrollar los gobiernos de turno, al estirarlas como elástico: el DL 3.500 de 1980, la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el Artículo 1° del DL N°824 de 1974 y a la Ley General de Bancos<sup>125</sup>.

Dentro de las principales modificaciones podemos encontrar, entre otras: aquellas orientadas a actualizar las normas referentes al Seguro de Vejez e Invalidez; las que se preocupan de dar un nuevo marco regulatorio a las inversiones de los fondos de pensiones; aquellas que amplían el ámbito de aplicación del Ahorro Previsional Voluntario y las que crean el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo; se establecen beneficios previsionales para el trabajador, tanto dependiente como independiente; como también para el empleador, dándole un cierto respiro en el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

Para asegurar la competencia dentro del mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones, el Proyecto establece la autorización a los bancos para constituir AFP y la licitación de carteras de nuevos afiliados, situación que generaría una tendencia a la baja en las comisiones que determinan las Administradoras para poder quedarse con los nuevos afiliados. Esto va de la mano con otras medidas que motivan la competencia, que además presentan ciertos beneficios previsionales que establecen: que las comisiones que cobran las AFP sean

---

<sup>125</sup> ibid. Pp 84 – 147.

descontadas directamente desde el sueldo del trabajador, en vez de ser descontada desde la cuenta de ahorro previsional, protegiendo el fondo de capitalización acumulado; beneficios a los afiliados por permanencia en la AFP en la que estén afiliados, rebajando las comisiones que le sean descontadas. Asimismo, se establecen normas de protección de los fondos y del aumento estimado de ellos, al determinarse la garantía de las rentabilidades de los fondos, además de tener que estar sujetos a una instancia creada especialmente para regular las inversiones de los capitales manejados por las AFP, como es el Consejo Técnico de Inversiones. Se acompaña también por normas que establecen transparencia en el manejo de los fondos, como también normas de publicidad que acercan al conocimiento del público lo referente a un mejor aprovechamiento de las prestaciones, creando las Entidades de Asesoría Previsional. Además se establecen beneficios tributarios en los casos del Ahorro Previsional Voluntario, Cotizaciones Voluntarias y Cotizaciones Voluntarias Colectivas.

Título Sexto: Responsabilidad del Alcalde y Remuneración Mínima Imponible para Trabajadores de Casa Particular.

En el Título Sexto que trata de otras normas que serían modificadas por el Proyecto de Reforma Previsional se establece la responsabilidad del alcalde por no pago de cotizaciones previsionales de empleados públicos municipales, constituyendo una infracción grave al principio de probidad administrativa con pena de cesación en el cargo. Además se establece que un ingreso mínimo mensual es la remuneración mínima imponible en el caso de trabajadores de casa particular, para los efectos de seguridad social, cuando se trata de jornadas completas, o proporcional a la pactada en caso que sea inferior<sup>126</sup>.

Título Séptimo: Modificación de Normas sobre Financiamiento Fiscal.

El Título Séptimo modifica las normas que tratan sobre financiamiento fiscal. Las normas modificadas son la Ley 20.218 sobre

---

<sup>126</sup> ibid. Pp 147 – 148.

Responsabilidad Fiscal y el DL 1.263 de 1975 Orgánico sobre Administración Financiera del Estado. Básicamente actualiza los términos referentes a la Seguridad Social, definidos en los Artículos Primero y Segundo del Proyecto<sup>127</sup>.

Título Octavo: Disposiciones Transitorias para una Correcta Aplicación del Proyecto.

Finalmente el Título Octavo establece Disposiciones Transitorias para posibilitar una correcta aplicación del Proyecto, entre otras: fechas de entrada en vigencia de cada uno de los títulos; los mecanismos que se utilizarán mientras no entre en pleno vigor la norma, la normativa que será derogada; la posibilidad para los pensionados que recibían los beneficios antes de la vigencia de postular a las nuevas prestaciones establecidas en el Proyecto y la forma en que pueden postular a ellas; se establecen montos y fechas en las cuales se hará efectiva la aplicación de la pensión máxima con aporte solidario y los reajustes que se aplicarán a estos beneficios<sup>128</sup>.

Se faculta al Presidente de la República para establezca por medio de uno o más decretos de ley las normas necesarias para regular las siguientes materias: planta de personal de la Subsecretaría de Previsión Social, de la Superintendencia de Pensiones, del Instituto de Previsión Social, de la Superintendencia de Seguridad Social, del Instituto de Seguridad Laboral (ex INP); la forma en la que estos Órganos de la Administración del Estado entrarán en funciones; el presupuesto base.

Se establece las fechas en las que entrarán en vigor las normas y los beneficios sobre equidad de género y afiliados jóvenes. Asimismo, la progresividad en la que entrará en vigencia la obligatoriedad de cotizar para el trabajador independiente. La forma en que los pensionados con anterioridad a

---

<sup>127</sup>        *ibid.* Pp 148 – 149.

<sup>128</sup>        *ibid.* Pp 149 – 165.

la entrada en vigencia de la ley, o los que tengan solicitudes de pensión tramitándose en dicha fecha, podrán optar a los beneficios contemplados en la ley; la composición del Consejo de Inversiones y la duración en el cargo de cada uno de sus miembros. En general, regula la forma o la fecha de entrada en vigencia de cada uno de los Títulos de este Proyecto de Ley.

Esta es una síntesis respecto a lo que versa el Proyecto de Ley enviado por el Gobierno de Michelle Bachelet al Congreso Nacional para su discusión y aprobación. En cuestión de Principios de la Seguridad Social, los que se ven recogidos y alentados en este Proyecto de Ley son básicamente el de la Universalidad Subjetiva, de una forma un tanto forzada, al incluir a los trabajadores independientes dentro de la obligación de cotizar y en la posibilidad de ser beneficiarios del sistema previsional; también la Igualdad de Trato de Género, ya que ahora pueden ser causantes y destinatarios tanto hombres como mujeres, así como, aquellas mujeres que se hayan dedicado a la vida doméstica, en caso de separación o divorcio, pueden optar a lo que le corresponda dentro de la pensión de su marido. El otro principio que se encuentra más presente en este Proyecto de Ley es el de la Solidaridad, presente básicamente en algunas instituciones que pretenden recoger lo mejor de este concepto, aunque en el fondo todo quepa dentro del gran saco del Estado.

## CAPÍTULO IV: LEY Nº 20.255

Desde un comienzo, podemos advertir que la Ley Nº 20.255<sup>129</sup> recoge los más importantes principios de la seguridad social que inspiraron la creación del DL 3.500, como también siguió los principales lineamientos de lo que se trabajó en la Comisión Marcel y se presentó en el Proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional. Además, contextualizó las tareas de la gran Reforma que quedaron pendientes a principios de los ochenta y las necesidades del Sistema Previsional del siglo XXI con los principales lineamientos macroeconómicos que tomaron los gobiernos de la Concertación, instalando, potencializando y haciendo efectivo el concepto de Economía Social de Mercado, y que al parecer continuará el Gobierno de Piñera, aunque con un enfoque un tanto distinto, empujando una modernización del régimen de pensiones y subsanando pequeños vicios que se habían ido creando durante los casi treinta años de aplicación del DL 3.500, para conseguir mejoras substanciales en los resultados de este mercado y en las condiciones de vida de la gente mayor que ya comenzó o recién comienza su vida de jubilados.

Como ya hemos visto, la Reforma Previsional es el resultado del trabajo de un amplio grupo de especialistas reunidos en el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, encabezado por el economista Mario Marcel, que planteó la necesidad de hacer el cambio más relevante al sistema de pensiones chileno desde su creación en el año 1980, erigiendo distintas directrices de acción. La Reforma recogió las principales falencias del sistema antiguo que son la baja cobertura, una baja calidad en los beneficios y efectos fiscales negativos, elaborando mecanismos para revertir esta situación y consagra Derechos Sociales,

---

<sup>129</sup> Ley Nº 20.255. CHILE. Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social. Establece Reforma Previsional. Diario Oficial. Santiago, Chile. 17 de marzo de 2008.

creando un sistema basado en la solidaridad, la universalidad subjetiva y la equidad, fortaleciendo el rol público del Estado y perfeccionando la actual industria de las AFP.

#### Descripción de la Reforma Previsional de la Ley N° 20255.

Con la Reforma se entrega protección social efectiva a toda la población, independiente de las oportunidades que las personas hayan tenido durante su vida laboral activa, reconociéndolos como individuos valiosos que, aunque no hayan cotizado en el sistema previsional, han aportado al país. También refuerza en carácter solidario del sistema, amplía su cobertura y disminuye las discriminaciones de género.

La Reforma Previsional se basa en un Pilar Solidario que atiende a todos los chilenos y chilenas que no tienen ahorros previsionales, o a aquellos que teniéndolos, son muy escasos, integrando el grupo de personas de menores ingresos del país. También busca mejorar el sistema de capitalización individual, donde cada uno ahorra para su vejez, junto con incentivar las cotizaciones voluntarias para la futura pensión más allá de lo que exige la ley.

El Pilar Solidario o Sistema de Pensiones Solidarias comenzó a implementarse exitosamente a contar de julio de 2008 y durante su primer año de vigencia, benefició a aproximadamente 620 mil personas. Su aplicación es gradual, lo que permite que sus productos vayan aumentando con el tiempo y beneficiando a un número cada vez mayor de personas hasta alcanzar a 1,3 millones de beneficiarios en el año 2011.

A partir de octubre de 2008, se inició una nueva fase, esta vez sostenida en un Pilar Voluntario, en la que están operando nuevos productos tales como el Subsidio para Trabajadores Jóvenes, el Ahorro Previsional

Voluntario Colectivo y la Afiliación Voluntaria para trabajadores Independientes entre otros.

La Reforma y los Principios de Seguridad Social.

Los principales elementos elaborados por la doctrina como principios de la seguridad social y su aplicación en el texto de la Ley N° 20.255 son:

- La pensión se establece como una retribución a los años de trabajo de una persona y el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad.

VIII. Se busca que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente.

IX. Se reconocen y consagran derechos sociales para hombres y mujeres pertenecientes al 60% más pobre de la población.

X. Se crea un sistema de beneficios basado en los principios de la solidaridad y de la equidad intergeneracional, que se financia por medio del aporte estatal, de la liberación de fondos de los jubilados de las cajas de previsión que fallecen, entre otros mecanismos.

XI. El Estado asume un rol más protagónico en la institucionalidad del sistema de pensiones, haciéndose cargo de financiar a quienes están fuera del mercado de trabajo.

XII. Se perfecciona el sistema de capitalización individual, ampliando sus fuentes de financiamiento, incluyendo a trabajadores independientes y juveniles, aumentando la competencia y las posibilidades de inversión. Crea mecanismos institucionales destinados a generar mayor competencia en precios, fortalece la

gestión y la colaboración público – privada en la información y administración de beneficios y servicios previsionales: se permite la inversión casi total de los fondos en el extranjero, atención de los afiliados a las AFP en la institucionalidad pública.

Partiendo de los ideales anteriores y tomando en consideración que el régimen de capitalización individual, como mecanismo de financiamiento, no ha fracasado, según el informe final de la Comisión Asesora Presidencial, se decidió perfeccionar el sistema previsional creado por el Decreto Ley 3.500 (sistema de capitalización individual) y complementarlo con un Sistema de Pensiones Solidarias que cubra a quienes el sistema de capitalización individual no contemple.

Las Reformas de la Ley que Mejoran el Sistema.

La Ley N° 20.255 establece una mejora al sistema previsional chileno, en que se configura una reforma solidaria que incluye pensiones de vejez e invalidez para los adultos mayores de los estratos más pobres de la población.

Pilar Solidario: Pensión Básica Solidaria, Bono por Hijo Nacido vivo.

La ley establece una Pensión Básica Solidaria (PBS) que beneficiará a quienes no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional y que desde el 1 de julio de 2008 alcanzó a los 60 mil pesos, y a 75 mil pesos a partir del 1 de julio de 2009.

Además, establece una bonificación para las mujeres por cada hijo que tengan, la cual consiste en el pago de una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo, equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos. A este monto se le aplicará una tasa de rentabilidad, hasta que la mujer cumpla los 65 años.



**Cuadro N° 4:**

<b>Beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.</b>		
<b>Sistema de Pensiones Solidarias</b>	<b>N° de Beneficiarios</b>	<b>% sobre el total de la población</b>
<b>PBS (Pensión Básica Solidaria)</b>		
de vejez	454.805	2,82
de incapacidad	247.436	1,54
<b>Total</b>	<b>702.241</b>	<b>4,36</b>
<b>APS (Aporte Previsional Solidario)</b>		
de vejez	489.508	3,04
de incapacidad	15.071	0,09
<b>Total</b>	<b>504.579</b>	<b>3,13</b>
<b>PBS y APS</b>	<b>1.206.820</b>	<b>7,49</b>

Fuente: PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nuevo Pilar Solidario de la Reforma Previsional y sus Efectos en Pobreza y Desigualdad. [en línea] PNUD Chile Programa Equidad. Diciembre 2008.

[www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/links\\_archivos/Reforma%20Previsional.pdf](http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/links_archivos/Reforma%20Previsional.pdf)

[Consulta: 26 septiembre 2011].

Estado Garante y Subsidiario.

Lo que se puede apreciar también en la ley, es la preocupación del Estado por el tema de la Previsión Social. Sigue siendo garante, órgano contralor y supervisor del sistema, a través de las instituciones designadas por

la ley para ello. A la vez de seguir preocupándose del correcto funcionamiento del sistema, anticipándose a cualquier atisbo de crisis, generando adaptaciones a la legislación vigente, refuerza y protege el desarrollo del mercado de capitales, manteniéndose la línea implantada por los creadores del DL 3.500, es decir, asume una responsabilidad subsidiaria.

La subsidiariedad que el Estado asume, renueva y refuerza abarca distintas áreas que van desde la supervigilancia hasta la garantía directa de los montos mínimos de las pensiones para los miembros del sistema de pensiones.

#### Nueva Institucionalidad Pública.

Junto a lo anterior, se dota al Estado de una nueva Institucionalidad Pública que refuerce las capacidades del Ministerio del Trabajo y de la Subsecretaría de Previsión Social, para la supervisión, planificación y conducción del sistema.

Esta Secretaría otorgará la asistencia técnica y administrativa a la Comisión de Usuarios y deberá administrar el Fondo para la Educación Previsional, a cargo de la Subsecretaría de Previsión Social, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación de este nuevo sistema, y a apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión previsional mediante un mecanismo concursable, estableciendo que al menos un 60% de los fondos deberá destinarse a beneficiarios de regiones.

La reforma busca unificar, en una nueva institución pública, la Superintendencia de Pensiones, organismo que reemplaza a la Superintendencia de AFP, la regulación del sistema previsional civil, incluyendo junto el sistema de pensiones solidarias así como el sistema contributivo obligatorio y voluntario. Con ello se pretende fortalecer la capacidad de reacción de las instancias políticas encargadas de la toma de decisiones, y se facilita la gestión administrativa y la

colisión de competencias. Adicionalmente, se crea un Consejo Técnico de Inversiones, cuya función será efectuar informes, propuestas, pronunciamientos y recomendaciones al Ejecutivo para generar la normativa específica respecto de las inversiones de los fondos de Pensiones que administren las AFP. También crea un Consejo Consultivo Previsional, cuya función será asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias.

#### Responsabilidad Compartida.

En el ámbito de la administración del sistema, se busca fortalecer la noción de responsabilidad compartida entre el Estado, los afiliados y los administradores de beneficios para su buen funcionamiento. De esta manera se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los Centros de Atención Previsional Integral que forman parte del IPS. Estos últimos están encargados de prestar servicios de tramitación en materias previsionales, en el ámbito contributivo y no contributivo, así como también a atender, transmitir información relevante para las decisiones que debe tomar el afiliado y garantizar la prestación de servicios esenciales de información para todos los usuarios, en forma imparcial y sin conflictos de intereses de por medio.

El IPS desempeñará, asimismo, todas las funciones y atribuciones actualmente realizadas por el Instituto de Normalización Previsional, con excepción de aquellas referidas a la ley N°16.744. Esto quiere decir que el IPS tendrá la responsabilidad de la administración de los regímenes de las ex cajas de previsión social fusionadas en el INP. Adicionalmente, el IPS tendrá la responsabilidad de crear y administrar un Sistema de Información de Datos Previsionales. Así las cosas, la Ley N° 20.255, busca entregar una pensión básica a la mayoría de los afiliados a las AFP, cuya capacidad de ahorro sea insuficiente a lo largo de su vida laboral. Con lo cual, se trata de corregir la falencia de cobertura que se evidenció en los estudios previos, manteniendo el mecanismo de capitalización individual como pilar único de las pensiones de los sectores medios de la población. La

intervención administrativa, tiene por objeto corregir la dispersión institucional existente, para poder regular y entregar eficientemente las nuevas pensiones solidarias, como también regular adecuadamente el mercado de las AFPs.

#### Afiliación Obligatoria de los Trabajadores Independientes.

Además, busca aumentar la cobertura del sistema previsional, para esto existe la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de los trabajadores independientes, la que se implementará gradualmente en 10 años. Sin perjuicio de ello, esta obligación no es para aquellos trabajadores que tengan 55 años o más, en el caso de los hombres, o 50 años o más, en el caso de las mujeres, a la fecha en que comience la obligación de cotizar.

Con esto, los trabajadores independientes pueden acceder a los beneficios del sistema previsional como son el sistema de pensiones solidarias, la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, el derecho a asignación familiar, a afiliarse a las Cajas de Compensación y a las prestaciones de la ley contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

#### Obligación del Empleador en el Pago de la Prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

El empleador tiene la obligación en el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia de los trabajadores dependientes, con el objeto de dar participación al empleador en el sistema de fondos de pensiones. Esta obligación se implementa gradualmente, para empresas con más de 100 trabajadores, desde el 1 de julio de 2009; y para empresas con menos de 100 trabajadores, a partir del 1 de julio de 2011.

## Ahorro Previsional Voluntario y Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.

La ley fomenta el ahorro previsional voluntario. Por ejemplo, el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), que es un plan de ahorro voluntario, donde los aportes realizados por los trabajadores son complementados por los de sus respectivos empleadores.

Por otra parte, quienes decidan ahorrar a través de cotizaciones voluntarias, ya sea en las modalidades de Ahorro Previsional Voluntario o Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, que no se favorezcan del beneficio tributario del APV, y además destinen todo o parte de sus ahorros a incrementar su pensión, tendrán derecho a una bonificación estatal que se abonará en su cuenta de capitalización individual, al pensionarse, equivalente al 15% del monto ahorrado con un tope anual de 6 UTM.

### IV.1. Los Principios de la Seguridad Social en la Ley 20.255

Una vez analizados los principales elementos que fueron introducidos o modificados por la Ley N° 20.255 sobre la Reforma Previsional es necesario analizar de que manera son recogidos los Principios de la Seguridad Social en la nueva configuración de nuestra Previsión. Este análisis será desarrollado teniendo en cuenta dos grandes directrices, cuales son: de qué forma mantiene el fortalecimiento de los principios de libertad, competencia, eficiencia y modernización que inspiraron la elaboración del modelo instaurado por el DL 3.500 siguiendo una línea economicista o una visión de mercado, en primer lugar; y en segundo lugar, cómo se recogen los principios jurídicos de la Seguridad Social elaborados por la doctrina

nacional y por organizaciones especialistas en la materia, que podrían ser considerados de un corte más social.

Principios Economicistas: Libertad, Competencia, Eficiencia, Modernización.

Entre los principios más importantes que la Ley 20.255 mantuvo de su norma matriz, el DL 3.500, que obedecen al contexto político de la época y cuyos criterios se han mantenido a lo largo de casi treinta años podemos encontrar, principalmente, los de libertad, competencia, eficiencia, modernización. Estos se manifiestan básicamente en las modificaciones tendientes a mejorar el trasfondo económico que sirvió de base teórica para la implementación de la Reforma de José Piñera en 1980, cuales son: la libertad económica, la competencia, en otras palabras, los pilares de una economía capitalista neoliberal que se experimentaba en Chile en esos momentos, y que ha sido adaptada gradualmente hacia una visión de Economía Social de Mercado. Era lo rígido del modelo inicial lo que amenaza generar la crisis del sistema, que los expertos se apresuraron en desmentir.

La libertad económica, tanto de elección como de emprendimiento, el aumento de la competencia dentro de AFP, que aseguren un alto grado de eficiencia en la optimización de los resultados y en la rentabilidad de los fondos de pensiones, la modernización en la administración de las carteras de afiliados, que genere mayores y mejores resultados, son los pilares del modelo previsional del DL 3.500, todas ellas sujetas a un alto grado de responsabilidades tanto de las AFP, como de los trabajadores y de los empleadores. Algunas de las reformas en las que se identifican más claramente los principios que formaron la instalación del DL 3.500 son, entre otras: la comisión de usuarios del sistema de pensiones, que las comisiones que cobran las AFP sean descontadas directamente desde el sueldo del

trabajador, el Consejo Técnico de Inversiones, las Entidades de Asesoría Previsional, como la garantía de las rentabilidades de los fondos, como ejemplos de las reformas que asegurarían eficiencia y optimización de los resultados; el aumento de la competencia se reflejaría, básicamente, en la autorización a los bancos para poder constituir AFP, la licitación de carteras de nuevos afiliados y beneficios a los afiliados por permanencia en la AFP a la que estén afiliados.

Principios Jurídicos y Sociales: Universalidad Objetiva y Subjetiva, Integridad o Suficiencia, Solidaridad, Unidad, Internacionalidad, Subsidiariedad, Igualdad de Género, Ampliación de la Cobertura, Financiamiento Sostenible, Diálogo Social y Trabajo Decente.

Por otro lado nos encontramos con los principios de la Seguridad Social de un corte más jurídico que economicista, que incluso podríamos considerar de un carácter más social. Los principios jurídicos de la Seguridad Social abordados en la Ley 20.255 en mayor o menor medida, tal como fueran presentados anteriormente, son: la Universalidad, tanto subjetiva, como objetiva; la Integridad o Suficiencia; la Solidaridad; la Unidad; la Internacionalidad; la Subsidiariedad; la Ampliación de la Cobertura; el Financiamiento Sostenible; la Igualdad entre hombres y mujeres; y el Diálogo Social y Trabajo Decente.

Hay que dejar en claro que cada uno de los principios de la Seguridad Social está relacionado directamente con otro que lo demarca y realza, y todos ellos son una sinergia jurídica, que en conjunto forman una entelequia proteccionista de todos los sectores de la sociedad, no sólo de los laboralmente activos, o de los jubilados, sino de toda la ciudadanía, generando más confianza en la seguridad social.

Ahora bien, los principios más destacados o desarrollados en la Ley 20.255 sobre Reforma Previsional, que fueron considerados

con mayor profundidad son: Universalidad Subjetiva, tanto en su criterio estrictamente laboral, como en el criterio protector de los económicamente débiles; la Solidaridad; Igualdad Social y de Género; y la Subsidiariedad.

La Universalidad Subjetiva se manifiesta en la creación o mejoramiento de distintas instituciones, entre las que se encuentran: los Títulos Primero y Cuarto, en los cuales se establece la extensión de los beneficios a aquellas personas que no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional y aquellas que perteneciendo a alguno, su pensión no sea lo suficientemente elevada para solventarse económicamente, ambos destinatarios deben pertenecer al 60% más vulnerable de la población; además, los trabajadores independientes, paulatinamente, comienzan a tener la obligación de cotizar para su vejez, ingresando al Sistema de Pensiones. La Universalidad Subjetiva, entonces, se manifiesta en su criterio laboral, incluyendo a los trabajadores independientes y en su criterio protector de los económicamente débiles, en el fortalecimiento y extensión del Primer Pilar, o Pilar Solidario, incluyendo al 60% más vulnerable. Se presenta también este principio, en la creación de distintas entidades de fomento, desarrollo y educación previsionales, haciendo más accesible y más entendible a la población el Sistema Previsional.

La Igualdad Social y de Género se evidencia, principalmente, en el Título Tercero de la Ley, en el cual se trata de favorecer la posición de la mujer, mejorando su situación previsional. Las novedades de esta Reforma son el Bono por Hijo Nacido Vivo, la compensación económica en caso de nulidad o divorcio para el cónyuge que sufre menoscabo económico durante el matrimonio, también se incluye al hombre dentro de los beneficios que anteriormente eran consedidos solamente a la mujer. Además, se genera una política de fomento de empleo juvenil, al mismo tiempo de generar un piso previsional más fuerte, al establecerse el subsidio, tanto al empleador, como al trabajador joven.

La Subsidiariedad y la Responsabilidad del Estado



está presente a lo largo de todo el cuerpo legal, manifestándose con mayor o menor grado de evidencia. Se reforma parte de la institucionalidad existente y se crean nuevos organismos estatales para poder cubrir las necesidades que conlleva la implementación de la Ley. Asume rol protagónico al administrar el Sistema Solidario instaurado en el Título Primero, asimismo, supervigilará y fiscalizará este sistema; financiará mecanismos para acercar al entendimiento del público información previsional, realizará estudios técnicos, otorgará 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, creará Consejos de expertos que asesorarán las normativas y decisiones de materia previsional que se adopten. Otorgará los subsidios establecidos en el Título Tercero de la Ley. De esta forma asume todos los roles necesarios para llevar a cabo la Reforma Previsional, desde el reconocimiento del problema derivado de la pérdida de vigencia del DL 3.500, dando curso a vías de análisis y propuestas para enmendar aquellos errores de aplicación; implementar la norma, financiar los cambios estructurales e institucionales, financiar las Pensiones Solidarias y los Subsidios indicados en la Ley; administrar, fiscalizar, supervigilar, informar, educar. En síntesis, asumirá nuevamente, o más bien, de una forma totalmente nueva, un compromiso con la Seguridad Social y con el Bienestar Previsional de los ciudadanos.

La Solidaridad es otro principio que se levanta como bastión fundamental de la Ley 20.255, recogiendo las posturas de la doctrina y de los organismos especializados en la Seguridad Social, quienes señalan la necesidad del fortalecimiento del Primer Pilar. La ley 20.255 reforma y refuerza completamente este Pilar, principalmente en el Título Primero, en el cual se establece la creación de un Sistema de Pensiones Solidarias de Vejez e Invalidez, acompañado del Aporte Previsional Solidario que abarca ambas contingencias. Se manifiesta la solidaridad, también, en las normas sobre Equidad de Género y Afiliados Jóvenes contenidas en el Título Tercero de la Ley, relativas al Bono por Hijo Nacido Vivo y el Subsidio Previsional para Trabajadores Jóvenes, por medio del financiamiento Estatal de estos beneficios.

La Ley 20.255, recoge los Principios de la Seguridad Social que correspondieron a la implementación del DL 3.500 hace 30 años, que obedecían a criterios economicistas y los elaborados por la doctrina tradicional y moderna, principios que obedecen a una orientación jurídica-social.

Además de recoger los principios, propiamente tal, también recoge otras elaboraciones doctrinarias, como son los Pilares: El Primero, o Solidario, contempla las Pensiones no Contributivas o Asistenciales, que cumple un rol redistributivo; el Segundo, que comprende los Programas de Contribución Obligatoria; y el Tercer Pilar, orientado hacia los Planes de Ahorro Voluntario. También se logró que parte importante del llamado Pilar Cero<sup>130</sup>, que reúne a los no contribuyentes, en este caso, los trabajadores independientes, ingrese directamente al Segundo Pilar, de Contribución Obligatoria.

Sin embargo, la Reforma Previsional del Gobierno de Bachelet no abordó las siguientes críticas que se le habían hecho al sistema, dejando un gran vacío en la regulación en lo referente a que:

- No aborda directamente el problema del alto costo de administración que tienen las AFP. La reforma busca que exista mayor competencia e intenta que por dicha vía, el mercado se auto regule. De igual forma, busca entregarle mayor información a las personas para que tomen la decisión al momento de elegir la AFP.

---

<sup>130</sup> JAMES, Estelle. Los Tres –¿o cuatro?– Pilares de un Sistema Previsional. En: ASAMBLEA Anual de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. (9ª, Cartagena de Indias, Colombia, 2005). El Fortalecimiento de los Nuevos Sistemas Previsionales: El Rol de cada Pilar en la Solución del Problemas de las Pensiones. Colombia. CIEDESS y FIAP. 2005. 312pp. Pp 37 – 54.

XI.3. No aborda de forma alguna los conflictos de interés que se produzcan por el uso de información privilegiada por los ejecutivos de las AFP. Una opción regulatoria en ésta materia, era colocar restricciones o incompatibilidades para ser miembro del directorio, sin embargo, dicha opción no fue considerada.

- No hay ninguna opción regulatoria para combatir la captura de las instituciones públicas o de sus agentes por parte del privado regulado, en éste caso las AFP. Junto a lo anterior, la reforma no pone ningún énfasis de empoderar a las organizaciones de ciudadanos en éste tema, sólo lo aborda desde el punto de vista de la labor del Estado de entregar más información al individuo, a través del Instituto de Previsión Social<sup>131</sup>.

Estas son las características más relevantes de la Ley 20.255 y sus implicancias en el desarrollo y fortalecimiento de la Seguridad Social y sus principios, y cómo, fundamentalmente, pretende ponerle atajo a una posible crisis del sistema, o incluso, un estallido social, tratando de asegurar un Nuevo Contrato Social y el aumento de un Estado de Bienestar, de la mano con las exigencias de la economía actual.

---

<sup>131</sup> GAJARDO F., Jaime. Diseño de la Ley 20.255 que reformó el Sistema de Pensiones Chileno. En: CURSO Lógicas y Títulos de Intervención Administrativa. 2009. Santiago, Univesidad de Chile, Escuela de Graduados de Magíster en Derecho de la Facultad de Derecho. 15 pp.

**Cuadro N° 5:**

**Cambios en el Sistema de Pensiones**

Antes de 1980		Reforma Estructural Sustitutiva (1980)		Reforma Estructural Integral (2008)	
Sistema Contributivo	No contributivo	Sistema Contributivo	No contributivo	Sistema Contributivo	No contributivo
Público de Reparto y Regímenes Especiales.	PASIS	Privado de Capitalización con Garantía Estatal, con Sistema Público en Extinción.	PASIS	Privado de Capitalización con Garantía Estatal, con Sistema Público en Extinción y Pilar Solidario Integrado	PBS (Pensión Básica Solidaria)

Fuente: VELASQUEZ Pinto, Mario. "El Caso de Chile". En: OSCAR CETRANGOLO (Editor). La Seguridad Social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia. Documentos de proyectos, N° 258. Santiago, Chile. CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2009. 212pp. [en línea] <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/40253/LCG2458\\_2.3\\_Impacto\\_Distributivo\\_de\\_politicas\\_sociales.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/40253/LCG2458_2.3_Impacto_Distributivo_de_politicas_sociales.pdf)> [Consulta: 26 septiembre 2011].



## **CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES.**

Una vez analizados tanto el DL 3.500, el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, el Mensaje Presidencial N° 558-354, como la Ley 20.255 desde la perspectiva de los Principios de la Seguridad Social elaborados por la doctrina nacional, internacional y por organismos especializados en el tema, corresponde realizar una breve revisión para poder establecer las conclusiones pertinentes a la investigación.

Superación de Deficiencias, no Reforma Profunda.

Por medio de la Ley 20.255 se intentan superar deficiencias del modelo previsional vigente, por medio de una serie de medidas, entre otras: obligación de trabajadores independientes de cotizar; disminución de costos de administración; crea la garantía de rentabilidad mínima; intenta aumentar la competencia entre los administradores del sistema; y confirma el compromiso del Estado con la población asegurando un cúmulo de garantías mínimas en materia previsional. Sin embargo, resulta paradójico que existiendo consenso entre los diversos actores sociales, políticos y económicos en cuanto a que los supuestos de funcionamiento del sistema de pensiones no se han dado en la forma que se idearon para que éste funcionara, se hubiera optado por perfeccionar el sistema, en vez de reformarlo profundamente. Más aún cuando no hay evidencia que los supuestos de funcionamiento del sistema se vayan a dar en un futuro.

Mejoría para los sectores más desprotegidos, desprotección de la clase media.

La Reforma al Sistema de Pensiones de la Ley 20.255 sólo contempla una mejoría, cualitativa y cuantitativa, para los sectores de más bajos recursos de la población, ya que será el Estado, finalmente, quién se hará cargo

de sus pensiones. Sin embargo, mantiene a los sectores medios de la población en la misma situación, pese a la abundante evidencia empírica existente en cuanto a la mala calidad de las pensiones que puede entregar el sistema de capitalización individual. Sólo el 60% más pobre de la población tendrá acceso a la cobertura solidaria establecida en el Título Primero. Si bien el porcentaje es elevado, incluyendo a más de la mitad de los habitantes del país, hay que considerar dos situaciones poco tomadas en cuenta: la poca claridad del artículo 32 de la Ley 20.255 para determinar los criterios de elaboración y la forma de aplicación de la herramienta que se usará para medir quienes serán el 60% más pobre de la población. Por otro lado, la Ley tampoco aclara que es lo que pasa con el 40% restante de la población. Se debería recordar que habría un 30% sin derecho alguno a garantía o protección especial o “solidaria” estatal, expuesta a pensiones de mala calidad que no puedan cubrir lo necesario para solventar un nivel de vida relativamente decente o el 70% de la última renta, que es lo recomendado como porcentaje mínimo de pensión por la Organización Internacional del Trabajo. En ese sentido, sólo el décimo decil se encuentra en condiciones de autofinanciarse holgadamente la vejez o cualquier estado de contingencia, de participar activamente en el Sistema Previsional, el porcentaje restante no alcanza a tener los niveles suficientes de densidad de cotizaciones previsionales para poder solventar esos estándares de vida, y además queda excluido de los beneficios contemplados en la Ley 20.255. Lo anterior ha sido un tema políticamente muy discutido, llamado “la situación de desprotección de la clase media”. Lamentablemente, la Ley de Reforma Previsional no cambia en nada esta situación, como tampoco genera herramientas para poder mejorar esta situación a futuro. En ese sentido, la Ley 20.255 sobre Reforma Previsional, olvida fuertemente los alcances más irrestrictos de la Solidaridad, de la Responsabilidad del Estado y de la Universalidad Subjetiva.

Estabilidad Sistémica, Mejoría del Flujo de Capitales por sobre Contenido Social.

La Ley Nº 20.255 no se hace cargo de los objetivos finales que la llevarían a establecer un sistema de pensiones que pueda satisfacer adecuadamente las expectativas y necesidades de la población. Creo que en este caso la intervención administrativa privilegió los fines ajenos a estas expectativas

y necesidades de la población, tratando de perfeccionar los mismos objetivos economicistas que tiene el actual sistema de capitalización individual, es decir, prefiere potenciar el desarrollo de un mercado previsional, estabilizando y mejorar el flujo de capitales que lograr el contento de la población.

#### Criterios Economicistas por sobre la Consecución del Bien Común.

Tanto el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, como el Proyecto Reforma Previsional enviado al Congreso por el Ejecutivo recogen, en cierto modo, los Principios de la Seguridad Social que han sido elaborados por la doctrina nacional, la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos especialistas en Seguridad Social, aunque no se ve, desde mi perspectiva, que lo hayan hecho comprometidos totalmente con las implicancias que le dan estos expertos, tal vez por la existencia de una visión mucho más economicista que definida por las ciencias y las necesidades sociales, o los principios jurídicos de la Seguridad Social; o bien, porque prima una posición política personal determinada, frente a una donde se consideren todos los elementos deseables para la solución de esta problemática y de la consecución del bien común.

Es por tanto que la forma en que se elaboraron estas propuestas, a juicio personal, no constituyen un camino correcto para llegar a una respuesta totalmente afirmativa a la interrogante: ¿Se logra *in abstracto* un nuevo contrato social que garantice el derecho a una vida digna en la vejez de acuerdo a los Principios de la Seguridad Social?

#### Solución Insuficiente para un Nuevo Contrato Social.

Si bien es cierto, las modificaciones al sistema de pensiones vigente en Chile pueden llegar a garantizar el derecho a una vida digna en la vejez, no creo que se configuren los elementos necesarios para poder hablar de un nuevo contrato social con la sociedad misma, ni con la seguridad social; más bien es el



perfeccionamiento de un sistema que rinde excelentes réditos a ciertos grupos de interés, tratando de aumentar los beneficios que perciben gracias a este sistema. Una clara manifestación de estos juegos de intereses es la obligatoriedad para los trabajadores independientes de cotizar, porque aunque les reporta una serie de beneficios y privilegios, como tener un fondo de pensiones para el momento de su jubilación, de todas formas significa que las Administradoras de Fondos de Pensiones van a contar con una mayor cantidad de capitales a su haber, como también obtendrán más ganancias por concepto de administración de las cuentas de los nuevos afiliados. Además, para que se pueda elaborar o celebrar un verdadero contrato social, se requiere la participación activa de toda la población interesada en la consecución de los fines propios de una sociedad moderna y benefactora, no sólo una ronda de preguntas dirigidas en un *focus group*, siendo más inclusivo y acercando la discusión a más sectores de la ciudadanía, haciendo el proceso más público, transparente y democrático.

Ahora bien, en este momento correspondería buscar algunas respuestas a las interrogantes secundarias: ¿Qué tanto significaría como avance en beneficios, cualitativa y cuantitativamente hablando, la puesta en marcha de la Reforma Previsional?, y ¿Quiénes son los más beneficiados por la Reforma Previsional?

Mayores Beneficios para Todos, a primera vista.

Algo se esbozó anteriormente, al señalar que aumentaría la cobertura, tanto del pilar contributivo como del pilar solidario, como también aumentaría el universo de beneficiarios del sistema de seguridad social, incluyendo a los trabajadores independientes. Pero creo necesario en este momento, ver cuales son las principales razones por las cuales los trabajadores independientes no han cotizado con regularidad anteriormente en el sistema previsional.

Desde aquí, entendemos que los avances en beneficios que significaría la puesta en marcha de la Reforma Previsional son

realmente significativos, tanto cualitativa, como cuantitativamente, tanto para aquel que se haya afiliado y haya podido tener una vida laboral relativamente normal, es decir, con contrato de trabajo y haya podido cotizar normalmente durante su vida laboral, puesto que las mejoras en el sistema mismo de la administración de los fondos de pensiones, abarataría significativamente los costos de administración, como también generaría herramientas para mantener rentabilidades sostenibles en el tiempo, asimismo, mejoraría los retornos a los afiliados en el momento de su jubilación. Para aquellos que no logran los requisitos actuales para una pensión mínima, al tener una baja densidad de cotizaciones, por haber entrado tarde al sistema, o bien, por tener varias lagunas de cotizaciones, se verían beneficiados por el fortalecimiento del pilar solidario, optando a mejoras sustantivas en su pensión de vejez. Las mujeres se verían beneficiadas al mejorar las condiciones de cotización y al aumentar su vida laboral previa a la jubilación, recibir el bono por hijo nacido, entre otras propuestas. También los cónyuges sobrevivientes se beneficiarían por el traslado de los fondos de la pensión de sobrevivencia a sus fondos de pensión previsional. Es así como las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional recogidas por el Mensaje Presidencial N° 558-354, en innumerables sentidos otorgan, consagran o garantizan una serie de beneficios a la población que, eventualmente, significarían una cierta seguridad para tener una vida digna en la vejez. Los beneficios y ventajas de las propuestas y del Proyecto de Ley, en ese sentido, son innegables.

Sin embargo, como ha sido adelantado, a mi parecer, las implicancias finales, ocultas o invisibles de las propuestas del Consejo, y el texto del Proyecto de Ley benefician, principalmente, a las Administradoras de Fondos de Pensiones, básicamente por el mismo hecho de la profundización y perfeccionamiento de nuestro sistema previsional a través de la Reforma.

Grandes Ganadores: AFP y los Grupos Económicos que las manejan.

El sistema actual, fundado por el Decreto Ley N° 3500 y menormente modificado por numerosas normas, permiten asegurar excelentes ganancias a las Administradoras de Fondos de Pensiones, por medio del cobro de la

comisión de administración de las cuentas individuales y los porcentajes retenidos en las diversas canteras de inversiones que maneja esta industria, acentuándose la concentración de poder económico y político, en manos de unos pocos y grandes consorcios nacionales y extranjeros. Si bien es cierto, posibilitan el financiamiento de grandes obras viales, de vivienda, entre otros sectores estratégicos para el desarrollo nacional, invirtiendo en nuestro país parte importante de los fondos de propiedad de los afiliados que administran. Con lo anterior logran ganar la venia y el consentimiento de muchos políticos que sienten cierto grado de compromiso o agradecimiento con ellas y les permiten funcionar tranquilamente, sin mayores regulaciones o fiscalizaciones, para luego ingresar y formar parte de los directorios de estas instituciones. Por otra parte, los trabajadores, siendo los dueños directos de los fondos, no tienen ninguna ingerencia en lo que respecta a la administración de sus ahorros previsionales.

De esta forma, las propuestas del Consejo Asesor Presidencial y el Proyecto de Ley, si bien ya se ha dicho, significan un aumento considerable de beneficios para los cotizantes y los afiliados en general al sistema previsional chileno, en el fondo son, más bien, el perfeccionamiento de un sistema que rinde excelentes réditos a ciertos grupos de interés, tratando de aumentar los beneficios que perciben gracias a este sistema. Porque, como se viene sosteniendo, las rentabilidades netas de los Fondos de Pensiones son bajísimas en comparación a las rentabilidades brutas. Si las inversiones de los cotizantes que manejan las Administradoras tienen números negativos un año cualquiera, éstas seguirán teniendo números azules para sí. El hecho que pierdan el dinero de sus afiliados no implica que vayan a tener pérdidas. Es así como el sistema previsional chileno, con el objetivo de mantener la atención de las Administradoras de Fondos de Pensiones, y el enorme capital que manejan para que exista un flujo financiero importante y posibilite el financiamiento de diversas obras de desarrollo en el país, les aseguran un sistema legal que las beneficie. Y en esta dirección se enmarcan, soterradamente a mi entender, las directrices del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y del Mensaje Presidencial N° 558-354 que presenta el Proyecto de Ley para la Reforma Previsional. Esto queda reafirmado al leer la Historia de la Ley N° 20.255 que establece la Reforma Previsional. Una clara manifestación de estos juegos de intereses es la

obligatoriedad para los trabajadores independientes de cotizar, porque aunque les reporta una serie de beneficios y privilegios, como tener un fondo de pensiones para el momento de su jubilación, de todas formas significa que las Administradoras de Fondos de Pensiones van a contar con una mayor cantidad de capitales a su haber, como también obtendrán más ganancias por concepto de administración de las cuentas de los afiliados trabajadores independientes, no obstante la licitación de nuevos afiliados y otras medidas aprobadas en la Ley N° 20.255, habida cuenta del porcentaje importante que significan en nuestro universo laboral esta clase de trabajadores.

#### Nuevas Posibilidades de Investigación.

Es hasta aquí donde creo pertinente llegar en la elaboración de conclusiones. Seguir ahondando en las implicancias del Proyecto de Ley y en las Propuestas del Consejo Asesor Presidencial significaría alejarse considerablemente del objetivo de la presente investigación. Aunque de todas formas considero que deja una puerta abierta para un futuro trabajo investigativo, ya que posibilitaría realizar un análisis económico o sociológico, y principalmente especializado en éstas, y tal vez otras áreas del conocimiento, sobre el tema en cuestión. La investigación desarrollada pretendía realizar un estudio desde los Principios Jurídicos de la Seguridad Social y desde esta rama como un importante elemento de las Políticas Públicas de un Estado para cumplir con las finalidades propias de un Estado de Derecho, Social, Democrático y Moderno. Sin embargo, creó un vínculo directo con las consideraciones políticas y económicas crudas. Con esto me refiero a dejar de lado las abstracciones de las formulaciones teóricas de lo universalmente deseable, elaboradas por la doctrina, como especialistas en el tema, acercándose a las consideraciones políticas y económicas personales de estos especialistas. Leer y estudiar las propuestas de cada uno de los miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, como el Mensaje Presidencial N° 558-354 que presenta el Proyecto de Ley para la Reforma Previsional descubre la posición política y económica propia, tanto de los especialistas que conforman el Consejo, como la posición política del Gobierno que la impulsó y estas posturas, en

ocasiones, escapan mucho de los Principios de la Seguridad Social elaborados por la doctrina nacional, internacional y por organismos especializados en el tema, quienes tratan de mantener una posición más imparcial sobre el tema en estudio. Y esto, si bien valía la pena ser esbozado y comentado, no correspondía ser estudiado en profundidad por la presente investigación.

La Reforma es una buena medida, pero debe seguir adaptándose al desarrollo de los tiempos.

Como se dijo anteriormente, la reforma previsional fue una respuesta integral y coherente a varios problemas de la sociedad y la economía chilena. Fue una respuesta válida para su tiempo y en un mundo en permanente cambio. Sin embargo, lo que procede no es congelar esa respuesta sino ir adaptándola a las nuevas oportunidades y los nuevos desafíos de la realidad de hoy y del futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

ARENAS DE MESA, Alberto y Gana Cornejo, Pamela. Protección Social, Pensiones y Género en Chile. En: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil y Chile. Santiago, Chile. Organización Internacional del Trabajo. 2003.

ARRAU, Patricio. y Valdés, Salvador. Para Desconcentrar los Fondos de Pensiones y Aumentar la Competencia en su Administración. Estudios Públicos. (85): 77 – 99. Verano 2002.

ARTHUR, Guillermo. La Reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones. [en línea] Asociación de AFP. Serie Seminarios Nacionales. Agosto 2008. < [http://www.afp-ag.cl/seminarios/gae-reforma\\_regiones.pdf](http://www.afp-ag.cl/seminarios/gae-reforma_regiones.pdf)> [Consulta: 03 septiembre 2010].

ASAMBLEA Anual de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. (9ª, Cartagena de Indias, Colombia, 2005). El Fortalecimiento de los Nuevos Sistemas Previsionales: El Rol de cada Pilar en la Solución del Problemas de las Pensiones. Colombia. CIEDESS y FIAP. 2005. 312pp.

ASOCIACIÓN DE AFP. Los tres pilares que sostienen el Sistema de Pensiones Chileno. [en línea] Serie de Estudios. Asociación de AFP. Enero 2005. Nº 47. < <http://www.afp-ag.cl/estudios/Pilares.pdf>> [Consulta: 20 octubre 2009].

ASOCIACIÓN DE AFP. Banco Mundial Promueve Sistemas de Pensiones con muchos “Pilares”. [en línea] Serie de Estudios. Asociación de AFP. Agosto 2005. Nº 51. < <http://www.afp-ag.cl/estudios/BcoMundial.pdf>> [Consulta: 20 octubre 2009].

ASTELARRA, Francisco y Bertín, Hugo. Sistemas de pensiones en Chile y Uruguay. Lecciones y temas pendientes. En: CLARISA HARDY. (Editora). Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago, Chile. LOM Ediciones y Fundación Chile 21. 2004.

BOWEN Herrera, Alfredo. Introducción a la Seguridad Social. 3ª ed. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1992.

CESS Comisión de Estudios de la Seguridad Social. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1964-1965. Tomo II, 1363pp. Este documento es conocido como: Informe Prat.

CONSEJO Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (1º, Santiago, Chile, julio 2006). El Derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile: Resumen Ejecutivo. Santiago, Chile. Gobierno de Chile. 2006. 34pp.

DE LA CERDA, Renato. Prestaciones de Bienestar Social. En: SEMINARIO de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (1º, Santiago, Chile, 2003). Regulación y fiscalización de los Sistemas de Seguridad Social. Santiago, Chile. CIEDESS. 2003. Pp 292.

Decreto Ley N° 3.500. CHILE. Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social. Establece nuevo Sistema de Pensiones. Diario Oficial. Santiago, Chile. 13 de noviembre de 1980.

Decreto N° 1421. CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay. Diario Oficial. Santiago, Chile. 9 de diciembre de 1999.

Decreto N° 336. CHILE. Ministerio de Hacienda. Crea Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Diario Oficial. Santiago, Chile. 17 de marzo de 2006.

GAJARDO F., Jaime. Diseño de la Ley 20.255 que reformó el Sistema de Pensiones Chileno. En: CURSO Lógicas y Títulos de Intervención Administrativa. 2009. Santiago, Univesidad de Chile, Escuela de Graduados de Magíster en Derecho de la Facultad de Derecho.

GOBIERNO DE CHILE. Glosario. [en línea] Ministerio de Hacienda. <<http://www.minhda.cl/glosario/>> [Consulta: 26 julio 2010].

Historia de la Ley 20.255. CHILE. Establece Reforma Previsional. República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile. Marzo 17 de 2008. 3633 pp. Pp 44-61.

HUMERES, Héctor. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 17ª ed. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 2005. Tomo III.

JAMES, Estelle. Los Tres –¿o cuatro?– Pilares de un Sistema Previsional. En: ASAMBLEA Anual de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. (9ª, Cartagena de Indias, Colombia, 2005). El Fortalecimiento de los Nuevos Sistemas Previsionales: El Rol de cada Pilar en la Solución del Problemas de las Pensiones. Colombia. CIEDESS y FIAP. 2005. 312pp. Pp 37 – 54.

Ley Nº 20.255. CHILE. Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social. Establece Reforma Previsional. Diario Oficial. Santiago, Chile. 17 de marzo de 2008.

Mensaje Nº 558 – 354. CHILE. Inicia un Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional. Presidencia de la República. Santiago, Chile. Diciembre 15 de 2006.

MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Santiago, Chile. CEPAL. 2004.



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

OIT Organización Internacional del Trabajo. Seguridad Social: Un nuevo consenso. Ginebra, Suiza. Oficina Internacional del Trabajo. 2002. 132pp.

PIÑERA, José. El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional. Santiago, Chile. Zig-Zag. 1992.

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nuevo Pilar Solidario de la Reforma Previsional y sus Efectos en Pobreza y Desigualdad. [en línea] PNUD Chile Programa Equidad. Diciembre 2008. <[www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/links\\_archivos/Reforma%20Previsional.pdf](http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/links_archivos/Reforma%20Previsional.pdf)> [Consulta: 26 septiembre 2011].

RUIZ-TAGLE, Jaime. Análisis del sistema previsional chileno y su perfeccionamiento. En: CLARISA HARDY. (Editora). Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago, Chile. LOM Ediciones y Fundación Chile 21. 2004.

SAFP Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. El Sistema Chileno de Pensiones. 6ª ed. Santiago, Chile. Editora: Solange Bernstein Jáuregui. 2007.

SAFP Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Número de Beneficiarios y Porcentaje del Estado de los beneficios otorgados del Pilar Solidario. [en línea] Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, mes de julio de 2011. <<http://www.safp.cl/safpstats/stats/pageCCEE.php?menu=sps&item=nbmpm>> [Consulta: 26 septiembre 2011].

SEMINARIO Internacional de Seguridad Social (1º, Santiago, Chile, 1992). Estrategias para el Desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social. Santiago, Chile. CIEDESS. 1993. 622pp.

SESIONES Comisión Económica para América Latina y el Caribe (31º período, Montevideo, Uruguay, 2006). La Protección Social de cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Santiago, Chile. CEPAL. 2006. 194pp.

VELASQUEZ Pinto, Mario. "El Caso de Chile". En: OSCAR CETRANGOLO (Editor). La Seguridad Social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia. Documentos de proyectos, N° 258. Santiago, Chile. CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2009. 212pp. [en línea] <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/40253/LCG2458\\_2.3\\_Impacto\\_Distributivo\\_de\\_politicas\\_sociales.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/40253/LCG2458_2.3_Impacto_Distributivo_de_politicas_sociales.pdf)> [Consulta: 26 septiembre 2011].