



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

**MITO O REALIDAD: ¿ES POSIBLE LA REFORMA AL SISTEMA
DE PENSIONES DE VEJEZ CHILENO, USANDO LOS OTROS
MODELOS PREVISIONALES?**

Actividad Equivalente a Tesis para la obtención del grado de Magíster en
Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

RENÉ MAURICIO DEL REAL MORALES

Profesor Guía: HÉCTOR HUMERES NOGUER

SANTIAGO DE CHILE

2017

A mi madre,
a sus padres,
y a mis hermanos.

TABLA DE CONTENIDO.

RESUMEN.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
1.- SISTEMAS DE PENSIONES DE VEJEZ CHILENOS ANTERIORES A 1981 Y DE CESANTÍA.....	9
1.1. Antecedentes históricos del sistema previsional chileno entre 1924 y 1981.	9
1.1.1. Albores y crecimiento del sistema previsional 1925-1952:	9
1.2.2.- Evolución y declive del modelo previsional de las Cajas de Previsión 1952-1981.....	23
1.2. Características de los sistemas de pensiones anteriores a 1981.....	31
1.3 Críticas al sistema de las Cajas de Previsión.....	40
1.3.1.- Problemas del sistema de Cajas de Previsión.	41
1.3.2. Intentos de reformas al sistema.	53
1.4. Sistema del Seguro de Cesantía.....	60
1.4.1. Antecedentes y características del Seguro de Cesantía.....	60
1.4.2. Paralelo con el sistema de pensiones de vejez.....	65
2.- SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.....	67
2.1. Antecedentes históricos de la génesis del sistema de capitalización individual....	67
2.2. Evolución del modelo de capitalización individual entre 1981 y 2008.....	75
2.3. Críticas al sistema.....	82
2.4. Comisión Marcel y reforma previsional de 2008.....	87
2.5. Características del sistema de capitalización individual.....	92
2.6. Críticas y situación posterior a la reforma de 2008.	101
3.- CRITERIOS PARA UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.....	113
3.1. El modelo que busca la ciudadanía.	113
3.1.1. Principios de la seguridad social.....	114
3.1.2. Lo que la ciudadanía pide: “pensiones dignas”.	119
3.2. Economía y sistemas previsionales.....	125

4. DETERMINACIÓN DE LOS ELEMENTOS PARA CREAR UN NUEVO SISTEMA PREVISIONAL.	129
4.1. Estructura jurídica y propiedad del administrador o administradores del sistema.	130
4.2. Tipo de financiamiento.	135
4.3. Tipo y entidad de las prestaciones.....	138
4.4. Requisitos para los afiliados.....	142
4.5. Interacción del sistema de pensiones con la economía.	143
CONCLUSIONES.	146
BIBLIOGRAFÍA	155

RESUMEN.

Este trabajo trata indagar si es posible establecer fórmulas de enmienda del sistema de pensiones actual chileno, usando como insumo los sistemas de pensiones anteriores a 1981 y el de seguro de cesantía. Para tales efectos, hemos utilizado como medidas los principios de la seguridad social y la solvencia económica, por cuanto un buen modelo no sólo brinda prestaciones suficientes, sino que también procura que sean sustentables a largo plazo.

Al examinar las características fundamentales del sistema de previsión anterior a 1981, no fue posible deducir criterios o instituciones que permitieran construir un nuevo sistema de pensiones, máxime si fue un modelo injusto, arbitrario, inorgánico y sin sustento económico. Con todo, al analizar el seguro de cesantía encontramos características que sí podríamos considerar en una posible reforma.

INTRODUCCIÓN.

Durante el invierno de 2016, nos vimos sorprendidos por multitudinarias marchas que rechazaban el sistema de pensiones de capitalización individual. Esa situación fue la campanada de alerta para la clase política, que comenzó a examinar fórmulas para modificar el modelo, las que iban desde meros retoques a su sustitución completa.

En este sentido, los debates han sido abundantes, pero ninguno ha considerado las soluciones desde las experiencias que el país generó desde 1924 a la fecha. Dicho análisis nos entregará ideas de la reforma que la sociedad busca, señalando los errores de ayer que se ensalzan como potencialidades, describiendo un sistema con una perspectiva económica, política y social. Por lo anterior, resulta relevante este análisis, máxime si muchos critican el modelo actual, propugnando su retorno a uno que no fue lo perfecto que se pregona.

El trabajo se iniciará con el examen del modelo anterior a 1981, cuya génesis fue el caótico septiembre de 1924 y que se desarrolló hasta 1952 como un sistema de capitalización que también abarcaba prestaciones de salud. Junto a ese modelo, circunscrito a los obreros, se crearon entidades que atendían a los empleados particulares y públicos, y a grupos especiales como los funcionarios bancarios, marinos mercantes, hípicas y empleados municipales.

En 1952 se produjo la modificación más sustancial al modelo, con la introducción del sistema de reparto a la previsión de obreros y empleados, sumado a la creación de dos entidades, una encargada exclusivamente de las pensiones y otra de la salud. Con todo, las falencias de la legislación se hicieron claras a poco andar, atendida la anarquía de estatutos especiales, diferencias odiosas y graves problemas de administración.

Por ello, no es de extrañar que casi todos los gobiernos entre 1952 y 1981 generasen propuestas de reformas al sistema de pensiones, propendiendo a su racionalidad, gobernabilidad y justicia, sin embargo ninguno vio la luz, debido a los importantes intereses comprometidos.

Junto a las experiencias previsionales anteriores a 1981, cabría examinar otros modelos con elementos que permitan construir un nuevo sistema de pensiones de vejez. En este sentido, analizaremos el del seguro de cesantía, con financiamiento tripartito y con lógicas mixtas de capitalización individual y reparto, que casi lleva en quince años en funcionamiento y otorga más de un millón de prestaciones anuales.

Posteriormente, estudiaremos el sistema actual, retrotrayéndonos primero a sus orígenes en manos de jóvenes economistas de Chicago, que construyeron

un modelo que supuso una revolución en la administración de los fondos de pensiones. Dicho modelo se gestiona en un mercado regulado supuestamente en favor del trabajador, que decide libremente la entidad que administrará sus montos previsionales, de los que es propietario.

En sus primeros veinticinco años de vigencia, el modelo incrementó el ahorro e inversión nacional. Sin embargo, lo más relevante fue la alta rentabilidad que alcanzó (8%), objetivo esencial en la administración de fondos a largo plazo. Con todo, las autoridades obviaron los ataques a su modelo de inversiones y a la concentración que produjo, situación que multiplicó sus críticas.

Por lo anterior, en 2006 se constituyó una comisión para analizar reformas al sistema, decidiéndose enmendarlo, incorporándole una cuota de solidaridad al modelo, a través del denominado “pilar no contributivo”. Sin embargo, las reformas de 2008 no acallaron las críticas, las cuales llevaron a que en su segundo mandato, la Presidenta Bachelet creara una nueva comisión para reexaminar el modelo de pensiones.

En este sentido, resulta relevante examinar los términos de los sistemas de pensiones anteriores, para determinar si es posible revivir el antiguo reparto existente antes de 1981. Evaluando la plausibilidad de cumplir con las exigencias

de los convocantes de las marchas de 2016, en orden a implantar un sistema de “reparto solidario, tripartito y administrado por el Estado”.

Ahora, ¿cuáles son los parámetros para crear este “nuevo sistema de pensiones?”, los convocantes de las marchas de 2016 señalan que debía ajustarse a los principios de seguridad social, razón por la que corresponde examinarlos. Con todo, la principal crítica formulada fue la de las bajas prestaciones que entrega, siendo fundamental analizar su “suficiencia” para mantener los ingresos en la vejez.

En todo caso, no basta que el modelo entregue pensiones adecuadas, ya que además las debe brindar en el largo plazo, por lo que no es posible obviar el mantenimiento de finanzas ordenadas y de una economía en crecimiento, elementos que sostienen al sistema, por cuanto aumentan el número y entidad de las cotizaciones.

Conforme a este camino, haremos una breve retrospectiva, que nos permitirá articular una alternativa de perfeccionamiento de nuestro andamiaje previsional, siempre dentro de una mirada global e histórica de una temática sustancial, económica y, ante todo, política, que involucra un aspecto muy sensible para todos los trabajadores, el sustento del otoño de su vida.

1.- SISTEMAS DE PENSIONES DE VEJEZ CHILENOS ANTERIORES A 1981 Y DE CESANTÍA.

1.1. Antecedentes históricos del sistema previsional chileno entre 1924 y 1981.

1.1.1. Albores y crecimiento del sistema previsional 1925-1952:

A comienzos del siglo XX, la previsión no era una preocupación extendida entre los chilenos. El ahorro era una práctica radicada en el mutualismo, y canalizada por las Sociedades de Socorros Mutuos, encargadas de la vejez, invalidez y enfermedades de sus asociados. Sin embargo, para el resto de los trabajadores, los estados de necesidad les eran todavía indiferentes¹.

Las elites creían que la solución a las contingencias sociales sería la promoción de una cultura de previsión, en la que los trabajadores vieran al ahorro como la salida a sus penurias². Por ello no es de extrañar que las

¹YÁÑEZ, J. 2008. La Intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial: 1907-1932. Santiago, Ed. Red Internacional del Libro. Pp. 259-260. Uno de sus primeros promotores fue Arturo Ruiz de Gamboa, quien propugnaba que se transformara en un factor al servicio de la producción.

²YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 259.

autoridades comenzaran a alentarlos a través de entidades destinadas al efecto, como la Caja de Santiago (1884) y Nacional (1910)³.

Con estas inspiraciones, el Presidente Arturo Alessandri incluyó dentro de sus propuestas de leyes sociales, un apartado dedicado a la previsión y a los seguros sociales⁴. Dicho proyecto creaba una Caja Nacional de Seguro Obrero Obligatorio, encargada de velar por las contingencias de vejez, invalidez, enfermedades, accidentes y cesantía de los trabajadores⁵.

En la discusión del proyecto, Dr. Exequiel González Cortés presentó su propia formulación en 1922, inspirado en la precaria condición en que quedaban las familias que perdían a su jefe de hogar⁶. El origen de la propuesta fue la ley alemana sobre seguro de enfermedades de 1883⁷, que González conoció cuando viajó a Europa en la década de 1900⁸. El financiamiento de ésta sería tripartito (trabajadores, empresarios y Estado). En cuanto al aporte fiscal, señaló

³ YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 259.

⁴YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 261.

⁵YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 262-263.

⁶ YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 263.

⁷BOWEN, A. 1992. Introducción a la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídico de Chile. PP. 45. El autor señala que si bien esta ley se inspiró en la ley alemana de 1883, su financiamiento no se basó exclusivamente en los aportes de los trabajadores y empleadores, sino que también coayudaban el Estado y otros organismos.

⁸CRUZ COKE, R. 1995. Historia de la Medicina Chilena. Santiago. Ed. Andrés Bello. Pp. 481

que generaría un desembolso mayor al de la fecha, por cuanto los fondos provendrían de los estipendios que se entregaban a las Juntas de Beneficencia (que a la fecha se encargaban de la salud pública), significando incluso un alivio, ya que el Estado dejaría sustentar exclusivamente la salud⁹. Agregó que el seguro debía ser obligatorio, por cuanto los trabajadores no consideraban estas contingencias¹⁰, pues no tenían conciencia de sus responsabilidades y deberes¹¹. Tras un largo debate el proyecto fue aprobado definitivamente tras el denominado “ruido de sables” de 1924, junto con otras leyes sociales¹².

Sin perjuicio de la intervención militar, el proyecto había sido discutido durante años en el Congreso Nacional, situación que refleja que la nueva legislación no surgió por un azar, sino que de la concientización de las elites en relación a la marginalidad de las clases trabajadoras¹³. Ese interés nació de la genuina convicción de la necesidad de crear un sistema de seguridad social, que

⁹BUSTOS, J. 1936. La Seguridad Social. Santiago. Talleres Gráficos Gutenberg. Pp.70.

¹⁰YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 263.

¹¹YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 281.

¹²Para mayores antecedentes, MORRIS, J. 1967. Las elites, los intelectuales y el consenso. Santiago. Ed. Del Pacífico.

¹³ARECHETA, G. 2006 El movimiento de oposición a la Ley 4054: el discurso obrero frente a la nueva legislación de salud. Memoria de Prueba para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp.18.

paliara la pobreza derivada de la imprevisión¹⁴, mejorando la condición de los desfavorecidos, posibilitando su desarrollo¹⁵no sólo a través del Estado.

Si bien habían existido algunos esbozos legislativos previos¹⁶, la Ley N° 4.054 fue la primera norma general de previsión social, declarando obligatorio un seguro de prestaciones médicas y económicas por enfermedad, invalidez y muerte del asegurado, pensión por vejez y atención maternal a las aseguradas o de sus cónyuges¹⁷. Sus beneficiarios fueron los obreros,¹⁸ y se caracterizó por ser obligatorio¹⁹, de financiamiento tripartito²⁰ y administración unificada²¹. En cuanto al sistema de previsión por vejez, el sistema permitía que el beneficiario eligiese entre entregar definitivamente sus aportes a la Caja (imposiciones

¹⁴YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 280.

¹⁵ARECHETA, G. op. Cit. Pp. 20.

¹⁶A fines de 1898 se estableció el derecho a retiro a los empleados públicos que cumplieran 40 años de servicio o 65 años de edad. En 1911, la Ley N° 2.498 creó la Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado. YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 279-280. BOWEN, A. op. Cit. Pp. 44.

¹⁷Artículo 16 de la Ley N° 4.054. YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 280.

¹⁸Artículo 1 de la Ley N° 4.054. Tipo de trabajadores en que sus labores prima lo físico sobre lo intelectual.

¹⁹Para asegurar el pago de los abonados, se sancionó su incumplimiento con el cese total de los beneficios y una multa de veinticinco veces lo adeudado.

²⁰El trabajador aportaba el 2% de su remuneración, el empleador ponía un 3% y el Estado el 1%.

²¹Artículo 7 de la Ley 4.054. Salvo los propios de los accidentes del trabajo, que se mantendrán en paralelo

cedidas) o solicitar que se los devolviera, si llegaba a la edad de jubilación, modalidad denominada reservada²².

Para los empleados del sector privado, se estableció un fondo individual de retiro²³, en el que se depositarían las imposiciones deducidas, las que ascenderían al 5% de su sueldo, misma cifra que aportaría su empleador. En un primer tiempo, la entidad administradora fue la Caja Nacional de Ahorros, sin embargo, en 1925 se dispuso que las cotizaciones fueran pagadas en la Caja de Empleados Particulares²⁴, institución creada al efecto. A diferencia de los obreros, los empleados particulares no contarían con protección de salud, y sólo en 1938 accedieron a los beneficios de la medicina preventiva²⁵ situación que motivó la proliferación de entidades previsionales especiales, que examinaremos en los siguientes párrafos²⁶.

²²HUMERES M, H. 1977. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. Pp. 283.

²³ARELLANO, J. 1988. Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984. Santiago. CIEPLAN. Pp. 74.

²⁴La normativa de previsión del empleado particular fue dictada mediante la Ley N° 4.059, de 1924. Posteriormente, fue creada la Caja de Empleados Particulares, mediante el Decreto Ley N° 857, de 1925. El sistema de pensiones de los empleados particulares les permitía retirar los fondos acumulados después de 30 años de servicio y 50 años de edad, pudiendo transferirlos a sus herederos en caso de muerte.

²⁵ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp.74. En tanto, accederán a la medicina curativa en 1968.

²⁶SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL.1968. Antecedentes básicos y cambios del estado actual de la seguridad social. Santiago. Pp. 10.

Entre 1926 a 1932²⁷, la legislación permitió que el Presidente de la República autorizaba que las grandes empresas²⁸ establecieran secciones especiales de administración de la previsión de sus trabajadores, también denominadas organismos auxiliares²⁹, y que debían organizarse como personas jurídicas sin fines de lucro. A pesar que cuando constituyó la Caja de Empleados Particulares, la ley decretó la disolución de dichas entidades³⁰, el Decreto Ley 369, de 1932 dispuso que los vigentes a esa fecha, y que otorgaran mayores beneficios que los entregados por la aludida Caja, podían seguir existiendo, posibilitando que algunos de esos organismos auxiliares pervivieran hasta la supresión del sistema de Cajas de Previsión en 1981³¹.

En tanto, la seguridad social de los empleados públicos tuvo su primera regulación en 1857, la cual otorgaba una pensión a los que se “imposibilitaren física o moralmente” después de 10 años de servicio. En 1898 se eliminó el

²⁷Reglamento 269 de 1926, que implementó la Ley de Empleados Particulares.

²⁸Empresas con un capital de sobre dos millones de pesos.

²⁹CANTUARIAS, S. y FIGUEROA, X. 1972. Los Organismos Auxiliares de Previsión. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile. Pp. 22-25.

³⁰Decreto Supremo 178 de 1932.

³¹CANTUARIAS, S. y FIGUEROA, X. op. Cit. Pp. 32-37. El Decreto Ley 3937 de 1932 enumeró los organismos auxiliares que se mantendrían vigentes, la mayoría refundidos en la Caja Bancaria, y otros que se mantuvieron vigentes hasta 1981, como las de los empleados del Salitre, de la empresa Gildemaister y Cia, de las Cervecerías Unidas, de la de la Compañía de Gas, de la Mutual de la Armada, de la Sociedad Rural de Magallanes y de la empresa Holdschild y Cia.

requisito de la imposibilidad, prescribiendo que el beneficio se concedería tras cumplir 40 años de servicio y 65 años de edad³². En 1925, y en concordancia con las regulaciones de los otros sectores, fue creada la Caja Nacional de los Empleados Públicos, que se encargaría de la salud y pensiones de esos trabajadores³³.

Junto a las entidades antes señaladas, el legislador creó unas especiales para ciertos trabajadores, como para los marinos mercantes³⁴, los empleados municipales, los trabajadores de la Empresa de Agua Potable, de los hipódromos³⁵, y los funcionarios bancarios³⁶.

Tras la dictación de la Ley 4.054, se generó una discusión centrada en la deducción de las cotizaciones desde las remuneraciones de los trabajadores, situación que evidentemente reducía su poder adquisitivo, y muy sensible si consideramos el bajo nivel de sus emolumentos. En efecto, la norma fue

³²CAMPOS, A. 1941. Hacia una política preventiva de los Seguros Sociales. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile. Pp. 44.

³³Decreto Ley N° 454 de 1925, modificado por el D.F.L.1340 bis de 1930.

³⁴Ley 6037 de 1937.

³⁵Ley 6836 de 1941.

³⁶Regidos por la Caja Bancaria de pensiones, creada por la Ley 8569 de 1946 y que surgió de la fusión de las secciones de previsión organizadas para los empleados de los Bancos de Chile, Central, Caja de Crédito Agrícola de Crédito Hipotecario y Nacional de Ahorros, las tres últimas posteriormente originaron la Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile, a través del D.F.L. 2252 de 1957 del Ministerio de Hacienda.

tristemente conocida como la del “garrote”³⁷, atendido el encarecimiento de los precios, la falta de beneficios concretos y la ineficiencia en sus funciones³⁸.

Esta situación aumentó paulatinamente la oposición de los trabajadores, y luego de los empleadores, que se abstuvieron de descontar las imposiciones, lo que puso en entredicho al sistema en 1925³⁹. Producto de esta indignación, se iniciaron una serie de movilizaciones contra la Ley 4.054, encabezadas por la Federación Obrera de Chile, y que terminaron en un paro general en marzo de 1926⁴⁰. La efervescencia sólo menguó con las campañas gubernamentales realizadas y el mejor conocimiento del sistema, lográndose de este modo una mayor legitimación del modelo⁴¹.

En el plano financiero y a pesar de la crisis económica de 1929, el panorama del sistema fue muy favorable, por cuanto la mayor parte de la fuerza de trabajo

³⁷Se criticaba que esta legislación reducía los salarios de los trabajadores, de forma directa por sus cotizaciones, e indirecta por la inflación que significó el traspaso de los costos patronales a los precios, existiendo gran desconfianza a las Cajas de Previsión. ILLANES, M. 2010. En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia. Historia social de la salud pública 1880-1973. Santiago. Ministerio de Salud. Pp. 226.

³⁸ARECHETA, G. op. Cit. Pp. 129.

³⁹YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 282.

⁴⁰ILLANES, M. op. Cit. Pp. 227.

⁴¹YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 282. El autor alude que en su libro Leyes Sociales de 1928, Jaime Fortuno señaló que si bien la ley N° 4.054 había provocado un gran revuelo, cuando se dio a conocer más nítidamente fue asumida por los trabajadores, quienes comprendieron su importancia.

ya estaba afiliada al seguro⁴². En efecto, sus entradas se incrementaron a \$44.251.214, desde los \$17.681.728 de 1927. De esa manera, sus reservas aumentaron a 348,6 millones, multiplicándose en casi cien veces los 3,9 millones de 1925⁴³.

Tras 1932 el foco de la Caja se centró en la feral realidad sanitaria chilena⁴⁴. Hasta entonces, la preocupación central había sido otorgar prestaciones médicas o económicas a los asegurados, generándose un nuevo foco en actividades no señaladas en la Ley 4.054 como la construcción de habitaciones obreras o la solución de problemas que repercutían en la salud de los trabajadores⁴⁵. En ese sentido, se entienden las políticas de protección de la maternidad y prevención de enfermedades infecciosas (tuberculosis y venéreas)⁴⁶. Fruto de ese enfoque fueron dictadas las leyes 6.236, de Madre y Niño⁴⁷, y 6.174, de Medicina

⁴²YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 282-283. Si bien las cifras son disímiles, el resultado es claro, ya que en pocas décadas el sistema abarcaba a buena parte de los trabajadores del país. Yáñez indica que los asegurados habían pasado de ser el 39% en 1926 al 88% en el primer semestre de 1929.

En tanto, Arellano señala que en 1955, basado en cifras de la Superintendencia de Seguridad Social y de la Misión Klein Saks, el 66% de los trabajadores estaba asegurados. ARELLANO. J. 1988. op. Cit. Pp. 75.

⁴³YÁÑEZ, J. op. Cit. Pp. 283

⁴⁴LABRA, M. 2004. Medicina social en Chile: Propuestas y debates (1920-1950). Cuadernos Médicos Sociales. Volumen 44. Pp. 210-211.

⁴⁵Ibidem.

⁴⁶CAMPOS, A. op. Cit. Pp. 79-80

⁴⁷Norma que concedió a todo hijo de asegurado a recibir atención médica y alimentación adicional durante los primeros años de su vida.

Preventiva en 1938⁴⁸, esta última enfocada en tratar las dolencias que provocaban mayor ausentismo laboral⁴⁹.

A comienzos de 1940, Chile era uno de los primeros países del continente en forjar un sistema integrado y desarrollado de protección social⁵⁰. Sin embargo, los imponentes miraban con desconfianza a la Caja⁵¹, atendida la intromisión política que mostraba, la ausencia de un mecanismo de reajuste automático de sus beneficios y aportes, y la superposición de tareas con otros organismos del Estado⁵².

⁴⁸Norma que ordenó a las instituciones de previsión implementar servicios de vigilancia sanitaria, para así prevenir el desarrollo de ciertas dolencias que tenían el carácter de epidemias: tuberculosis, sífilis, enfermedades cardiovasculares y posteriormente, cáncer. El objetivo de esta norma se cumplía con la realización de exámenes sistemáticos, periódicos y obligatorios a todo tipo de trabajadores (empleados y obreros), reposo en caso de encontrarse alguna de las referidas enfermedades y subsidio equivalente al total de la remuneración. Para estos efectos, se indicó que todo obrero o empleado que laborase en una empresa de más de 15 trabajadores, tenía derecho a una jornada de reposo preventivo, constituida por media jornada de trabajo diario. La norma creó unas Comisiones Médicas, que se crearán en cada institución previsional, y que seleccionarían a los trabajadores que debían realizar las mencionadas jornadas de reposo. El financiamiento de este programa se haría mediante un 1% de los sueldos de los trabajadores, enterados por sus empleadores y 2,5% de las entradas brutas de las Cajas

⁴⁹CRUZ COKE, E. 2012. Medicina preventiva y medicina curativa. Santiago. Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile y Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

⁵⁰ARELLANO, P. y CIFUENTES, H. 2011. Derecho a la seguridad social y a la protección de vejez, invalidez y sobrevivencia en Chile en ROJAS, I. Cincuenta años de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Santiago. Legal Publishing, AbeledoPerrot. Pp.208.

⁵¹SANHUEZA, J. 1955. Seguridad Social. Revista de Derecho de la Universidad de Concepción (N° 93). Pp. 409-410.

⁵²PINTO, F. y VIEL, B. 1950. Seguridad Social chilena: puntos para una reforma. Santiago. Ed. Del Pacífico. Pp. 38.

En tanto, el sistema de capitalización de las pensiones impedía el aseguramiento de los objetivos de la seguridad social, ya que las bajas prestaciones generaron que los beneficiarios solicitaran el retiro del capital acumulado y no la jubilación⁵³. Su deficiente administración redujo sus reservas, atendido el criterio social elegido al momento de invertir, y a que la capitalización de los montos solo fue parcial⁵⁴. Además, el hecho que la Caja financiara prestaciones de vejez y de salud, sin distinguir entre ambas, provocó importantes déficits⁵⁵, que afectaron principalmente los gastos en pensiones⁵⁶.

En ese contexto, se articularon proyectos de reforma a la Ley 4054, como el de Julio Bustos, que sugería la sustitución del sistema de cuenta individual para vejez por uno de capitalización colectiva, fusionando todo el sistema sanitario en una sola entidad⁵⁷.

La Asociación Médica de Chile postuló la unificación del sistema previsional en tres cajas: obreros, empleados y fuerzas armadas; y un solo servicio

⁵³BUSTOS, J. op. Cit. Pp. 83.

⁵⁴ ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 77.

⁵⁵ILLANES, M. op. Cit. Pp. 352. La autora señalaba que la Caja en su conjunto había incrementado su déficit desde \$321 millones a \$549 millones, entre 1938 y 1939.

⁵⁶ARELLANO, J 1988. op. Cit. Pp. 75. El autor expone que en 1945, y de acuerdo a pesos de 1983, el sistema pagó por pensiones \$1731 millones y en atención médica \$3.845 millones, situación que en 1951 cambió, por cuanto para los mismos apartados, los desembolsos fueron \$9.531 millones y \$10.153 millones, respectivamente.

⁵⁷CAMPOS, A. op. Cit. Pp. 114-116.

médico⁵⁸. En tanto, el diputado socialista Natalio Berman planteaba crear un sistema previsional nacional, denominado Seguro de Solidaridad Social, dirigido por un Consejo Nacional, de carácter tripartito y financiado con el 10% del presupuesto de los organismos públicos, un aporte patronal del 10% y un 5% de los trabajadores⁵⁹.

Ante esta situación, el Ministro de Salubridad Salvador Allende decidió estudiar la situación de la Ley N° 4.054, con vistas a reformar el sistema. Allende ya tenía una opinión fundada del tema, la cual había formulado en su libro “La realidad médico- social chilena”, en la que refirió que el excesivo número de Cajas de Previsión había generado un sistema heterogéneo, disperso y de deficiente protección sanitaria⁶⁰. Agregando que la regulación previsional benefició a los empleados con mejor condición económica, en detrimento de los obreros, ya que los primeros jubilaban con menos edad⁶¹, agregando que el Seguro Obligatorio no brindaba beneficios adecuados por enfermedad, invalidez y vejez⁶².

⁵⁸CAMPOS, A. op. Cit. Pp. 116-117.

⁵⁹CAMPOS, A. op. Cit. Pp. 132.

⁶⁰ALLENDE, S. 1939. La realidad médico-social chilena. Santiago. Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social. Pp. 157-158.

⁶¹ALLENDE, S. op. Cit. Pp. 170.

⁶²ALLENDE, S. op. Cit. Pp. 160.

Por lo anterior, Allende mandató a que una comisión redactara una reforma⁶³ que mejorara el sistema sanitario y de pensiones⁶⁴. Dicho proyecto propuso la sustitución de la capitalización por un modelo híbrido (reparto y capitalización) y la fusión de todos los órganos sanitarios en una sola entidad, el Servicio Nacional de Salud⁶⁵.

A pesar de su necesidad, la tramitación de la reforma tardó más de once años, atendida la incapacidad de los gobiernos radicales en despacharla⁶⁶. Algunos autores consideraron que la demora la provocaron las diferencias entre radicales y socialistas sobre el enfoque de la reforma⁶⁷. De hecho, el proyecto solo se destrabó a comienzos de la década del cincuenta, cuando la derechización del gobierno de Gabriel González Videla llevó al radicalismo a aliarse con los partidos conservador y liberal⁶⁸.

⁶³ILLANES M. op. Cit. Pp. 357. La comisión fue nombrada en 1941, y estuvo compuesta, entre otras personas por. Exequiel González Cortés, Julio Bustos (Jefe del Departamento de Previsión Social, Miguel Etchebarne (Administrador de la Caja de Seguro Obligatorio) y Bernardo Ibáñez (representante de la Central de Trabajadores de Chile).

⁶⁴ILLANES, M. op. Cit. Pp. 358-354

⁶⁵En este caso eran el Servicio Nacional de Salubridad, la Junta Central de Beneficencia y Asistencia Social, la Dirección General de la Protección a la Infancia y a la Adolescencia, las Secciones Técnicas de Higiene y Seguridad Industriales, dependientes de la Dirección General del Trabajo, el Instituto Bacteriológico de Chile y los Servicios Médicos y Sanitarios de las Municipalidades.

⁶⁶ILLANES, M. op. Cit. Pp. 360.

⁶⁷LABRA, M. op. Cit. Pp.215.

⁶⁸ MOLINA, C. 2010. Institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989. Santiago. LOM Ediciones. Pp.98-103

En otra perspectiva, se ha considerado que el destrabe de la reforma surgió del enfoque entregado por el libro “Seguridad Social Chilena. Puntos para una reforma”, de Francisco Pinto y Benjamín Viel, en el que se expone la emergencia del estado de bienestar inglés, y que inspiró la creación del Servicio Nacional de Salud, tomando el modelo del National Health Service⁶⁹. En su texto, los autores proponían generar un sistema que cautelara la protección económica y biológica del individuo⁷⁰, otorgándole una seguridad social única, uniforme, continua y universal, administrada por dos entes, uno a cargo de la previsión social y otro de la salud⁷¹.

Con todo, la nueva legislación mantuvo el fragmentado sistema de pensiones y las mismas limitaciones del Seguro Obligatorio, mostrando sus beneficios sólo a los obreros, excluyendo al resto de los trabajadores⁷². De esta forma, tras la urgencia otorgada al proyecto, el nuevo sistema previsional vio la luz en 1952⁷³.

⁶⁹ LABRA, M. op. Cit Pp.215.

⁷⁰ PINTO, F. y VIEL, B. op. Cit. Pp. 81

⁷¹LABRA, M. op. Cit. Pp.216.

⁷² Ibídem.

⁷³MARDONES, J. 1954. La reforma de la seguridad social de los obreros: motivos de la Ley 10.383. Santiago. Imp. Enc. Hispano- Suiza Ltda. Pp. 20.

1.2.2.- Evolución y declive del modelo previsional de las Cajas de Previsión 1952-1981.

Como dijimos, 1952 marcó el inicio de la segunda etapa en la evolución del sistema de pensiones, atendida la dictación de Ley 10.383⁷⁴, que reformó la institucionalidad y operatoria del modelo. La principal innovación fue la división de la antigua Caja del Seguro Obligatorio en dos entidades, el Servicio del Seguro Social y el Nacional de Salud⁷⁵, encargados de las pensiones y salud de los obreros, respectivamente⁷⁶.

Con todo, la reforma más sustancial fue el reemplazo del sistema de financiación por capitalización a uno por reparto⁷⁷, modificación provocada por la

⁷⁴ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 71

⁷⁵Sin perjuicio de la división de la antigua Caja, las entidades resultantes permanecieron correlacionadas al mantener representantes del organismo en el directorio del otro. Asimismo, estarían vinculadas en el área de la invalidez, pues quien fijaba ese porcentaje sería el Servicio Nacional de Salud, correspondiendo que el Seguro Social pagare el beneficio derivado de dicha incapacidad. MARDONES, J. op. Cit. Pp. 49-50.

⁷⁶Esos servicios eran la Junta Central de Beneficencia y Asistencia Social, el Servicio Nacional de Salubridad, la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia, la Sección Técnica de Higiene y Seguridad Industrial, dependiente de la Dirección General del Trabajo, el Instituto Bacteriológico, y parte de los Servicios Médicos y Sanitarios de las Municipalidades.

⁷⁷El sistema de reparto consiste, en palabras simples, que los trabajadores activos, a través de sus cotizaciones, sostienen las pensiones de los jubilados. Hasta la fecha, el sistema previsional, unificado de pensiones y salud, era en parte de reparto (para salud) y de capitalización (pensiones).

escasa rentabilidad que generaron las inversiones del antiguo modelo⁷⁸, de decepcionante desempeño⁷⁹, explicado por los préstamos nominales y la ausencia de reajustes de los cánones de los arriendos de las propiedades de la Caja⁸⁰. Sobre el particular, la imposibilidad de reajustar los préstamos significó la descapitalización de muchos institutos previsionales, pero para los afiliados constituyó un auténtico premio⁸¹, ya que de esta forma, obtenían el reembolso de lo que habían enterado⁸².

En efecto, el sistema había sobrevivido con los aumentos de las imposiciones y los aportes fiscales⁸³, aunque los países que habían inspirado a la seguridad social chilena, ya lo habían sustituido por el reparto. Situación que se ajustaba a las orientaciones predominantes, que sustraían estos asuntos de la economía privada⁸⁴.

⁷⁸ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 82.

⁷⁹KRAUSS, E. 1960. Reforma Financiera de la Seguridad Social Chilena. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile. Pp. 107-108.

⁸⁰DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y PREVISIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE INVERSIONES DE PREVISIÓN. 1957. Los Regímenes de Capitalización y Reparto de la Seguridad Social Chilena. Santiago. Pp.69. Con la dictación del D.F.L. 2 de 1959, los préstamos hipotecarios fueron absorbidos por el Plan Habitacional.

⁸¹Un ejemplo lo constituyen los imponentes de la Caja de Empleados Particulares de Santiago, de los cuales 41 mil de los 57 mil existentes lo solicitaron.

⁸²MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. 1958. El Sistema de Previsión Social Chileno/Informe de la Misión Klein Saks. Santiago. Ed. Universitaria. Pp. 50.

⁸³MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 44

⁸⁴PINTO, F. y VIEL, B. op. Cit. Pp. 49-57.

En cuanto a las prestaciones otorgadas, las pensiones no significaban un beneficio real, máxime si los afiliados sólo recibían dinero devaluado. A juicio de los autores de la época, la instauración del reparto en la previsión chilena posibilitaría salvar los detrimentos que se producían en las pensiones a causa de la inflación, debido a que los montos que las financiarían, se irían incrementando conforme lo hicieran las remuneraciones de las que se descontaban⁸⁵.

En todo caso, los autores criticaron que el sistema mantuviera la dispersión normativa y la cuestionable distinción entre los trabajadores de distintas profesiones u oficios. En efecto, reprochaban que la reforma no se acometiera con valor, ya que aumentó irresponsablemente las prestaciones, prometiendo nuevas “conquistas”⁸⁶. Esta situación provocó discriminación y numerosos problemas prácticos. Uno de ellos se generaba cuando una persona cambiaba sus funciones, lo cual la obligaba a afiliarse a otra entidad, a la que ingresaba como si fuera su primer día. Esta problemática la solucionó la ley 10.986, denominada “continuidad de la previsión”, que posibilitó que la actual caja del trabajador reconociera los servicios cotizados en otra⁸⁷.

⁸⁵MARDONES, J. op. Cit. Pp. 37-39.

⁸⁶ KRAUSS, E. op. Cit. Pp. 107.

⁸⁷SANHUEZA, J. op. Cit. Pp.415.

Otra temática relevante fue el reajuste de las prestaciones del sistema. Si bien las leyes N° 10.383 y 10.475, de 1952 establecieron mecanismos de este tipo⁸⁸, lo que vimos había generado esperanzas de algunos autores, no brindaron una protección eficaz del poder adquisitivo, atendida la alta inflación de la época⁸⁹. Para solucionar esta situación, fue creado el régimen de revaloración de pensiones, que suplió el inexistente reajuste de las pensiones de los empleados civiles del sector público, mecanismo que se extendió a los otros regímenes previsionales⁹⁰. El denominado “Fondo de Revalorización de Pensiones” financió un piso para las pensiones⁹¹. Sin embargo, el modelo era dependiente de la solvencia fiscal, de forma que al producirse estrecheces presupuestarias dejaba de funcionar, provocando el detrimento del valor real de las prestaciones.

En tanto, la Ley 16.464 otorgó derecho a pensión asistencial a la población indigente mayor de 65 años, sin previsión. Este beneficio se financiaría con el 2% de los premios mayores de la Lotería de Concepción y Polla Chilena de

⁸⁸Artículo 18 de la Ley N° 10.383 y 25 de la Ley N° 10.475, de 1952.

⁸⁹ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 85.

⁹⁰ORLANDINI, L. 1977. Breve descripción de los regímenes chilenos de seguridad social. Santiago. Derto. Pp. 87.

⁹¹ Ibídem.

Beneficencia. Sin embargo, esas entradas no permitieron solventar la prestación, razón por la que a 1971 no se había constituido ninguna⁹².

Posteriormente, la Ley N° 17.284 de 1970 estableció la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para crear y modificar regímenes previsionales o de seguridad social, o para conceder o aumentar las pensiones de gracia⁹³. Dicha disposición fue muy relevante para limitar la discrecionalidad y el clientelismo con el que se dictaban estas normas.

En tanto, la reforma constitucional de 1971, denominada como Estatuto de Garantías Constitucionales⁹⁴, la seguridad social fue incorporada en su carta de derechos, señalándola como una finalidad que el país debía alcanzar. Dicha norma dispuso que la ley cubriría todos los estados de necesidad o contingencias sociales⁹⁵, recogiendo el concepto amplio definido por la doctrina, reconociéndole al Estado una función dinámica y activa⁹⁶.

⁹² OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1971. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-70: Plan de Economía Nacional 1971-76. Santiago. ODEPLAN. Pp. 355.

⁹³A juicio de Patricio Novoa, esta reforma resultaba de vital importancia atendido que la responsabilidad del sistema previsional incumbe al ejecutivo. NOVOA, P. 1971 (b). Formación histórica de la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. Pp. 40.

⁹⁴ Ley N° 17.398, de 1971

⁹⁵SILVA, A. 2010. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo XII. De los derechos y deberes constitucionales. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. Pp. 371-373.

⁹⁶SILVA, A. op. Cit. Pp. 371.

En 1972, siguiendo una de las cuarenta primeras medidas del programa del gobierno de Presidente Salvador Allende⁹⁷, creó la Caja de Previsión de los Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas, Artesanos e Independientes⁹⁸, en la que se buscaba incorporar a este grupo, hasta entonces excluido⁹⁹, y que ascendía al 21% de la población económicamente activa, pero que el sistema sólo incluía a un quinto¹⁰⁰. Siguiendo la misma orientación, esta caja abarcó en 1973 a una nueva serie de trabajadores no incluidos en los demás regímenes¹⁰¹.

Durante el mismo gobierno, se estableció que la administración de las entidades de previsión más grandes, como el Servicio del Seguro Obrero, la Caja de Empleados Particulares y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas¹⁰², estarían a cargo de Consejos Directivos elegidos directa y universalmente por

⁹⁷CEBALLOS, H. y GUMUCIO, J. 1972.Los trabajadores independientes frente a la Seguridad Social. Santiago. Andrés Bello. Pp.56.

⁹⁸Ley N° 17.592 de 1972.

⁹⁹AMAR, M. Salud, 2008.Educación, Vivienda y Trabajo en el pensamiento de Salvador Allende Gossens EN: VÁSQUEZ, D. Salvador Allende. Vida política y parlamentaria 1908-1973. Santiago. Ediciones de la Biblioteca del Congreso Nacional. Pp. 194.

¹⁰⁰ CEBALLOS, H. y GUMUCIO, J. op. Cit. Pp. 56

¹⁰¹Se refiere a los pescadores artesanales, pirquineros, pequeños mineros; los transportistas de pasajeros de la locomoción colectiva particular, con excepción de los taxistas; los religiosos o religiosas en general, cualquiera que sea su fe o credo y su grado, rango o jerarquía, como ministros, pastores, sacerdotes, hermanos o hermanas; mariscadores, buzos, arneadores, areneros, ripieros, picapedreros, canteros, lajeros, guardadoras de la Casa Nacional del Niño y del Servicio Nacional de Salud e instaladores técnicos electricistas. Ley N° 17949 de 1973.

¹⁰²Esta medida fue prescrita por la Ley N° 17.676 fue publicada el 24 de junio de 1972, y su reglamento fue dictado en enero de 1973.

sus afiliados y asociaciones internas¹⁰³. Proceso que quedó truncó tras el golpe de Estado de 11 de septiembre de 1973, ya que las nuevas autoridades disolvieron los directorios de las Cajas de Previsión¹⁰⁴.

Hasta 1973 los recursos transferidos al sistema previsional se incrementaron seis veces desde 1952, debido a la creación y expansión de programas¹⁰⁵. En tanto, los desembolsos se acrecentaron en nueve veces, fundamentalmente por el aumento de los pensionados (que se sextuplicaron). El aumento de los beneficios fue financiado en dos terceras partes por las mayores cotizaciones¹⁰⁶, el resto se obtuvo del Estado, cuyos desembolsos subieron en 15 veces¹⁰⁷.

Tras el 11 de septiembre de 1973, la Dictadura Militar propendió a una mayor racionalización y uniformidad del sistema, ayudado por la concentración del poder y la paulatina desaparición de las distinciones entre obreros y empleados¹⁰⁸. En esa misma línea, en 1974 se igualaron las pensiones mínimas

¹⁰³ A juicio de Illanes, con esta norma los trabajadores se transformaron en los gestores de los fondos sociales acumulados en ILLANES, M. op. Cit. Pp. 489-490.

¹⁰⁴Decreto Ley N° 49, de 1973. La disolución se hizo efectiva a contar del 15 de septiembre de 1973.

¹⁰⁵ARELLANO, J. 1988.op. Cit. Pp.85.

¹⁰⁶En efecto, el incremento entre 1965 y 1972 alcanzó casi al doble.

¹⁰⁷ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp.86.

¹⁰⁸ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 88-89.

de los institutos de previsión¹⁰⁹, que en 1975 se extendieron a los mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 que carecieran de recursos¹¹⁰.

El poder adquisitivo de los pensionados cayó un 26% entre 1973 y 1982, comparado con el período 1969-1970. Sin embargo, no todos siguieron el mismo curso, ya que los más perjudicados fueron los empleados particulares, en tanto militares y carabineros aumentaron sus beneficios respecto de 1970¹¹¹.

Entre 1973 y 1981 menguó fuertemente la población cubierta por la seguridad social, proceso inverso al ocurrido en las décadas anteriores. De hecho, la proporción de los asegurados por población activa decreció en un 17% desde 1974, llegando solo al 62% en 1980, disminuyendo los activos cotizantes en un 14%¹¹². La baja de los imponentes se produjo por la cesantía y alta evasión de la década, lo que llevó a que la autoridad permitiera la declaración de las cotizaciones sin pagarlas¹¹³. Si bien esta norma favoreció el incumplimiento previsional, permitió individualizar al deudor previsional¹¹⁴.

¹⁰⁹ACUÑA, R. e IGLESIAS, A. 2001. La reforma a las pensiones EN: LARRAÍN, F. y VERGARA, R. (edit.). La Transformación económica de Chile. 2° Edición. Chile. Centro de Estudios Públicos. Pp. 452

¹¹⁰Decreto Ley N° 869, de 1975. ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 89.

¹¹¹ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 90-91

¹¹²La reducción se produjo entre 1974 y 1980. ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 96.

¹¹³Decreto Ley N° 1576, de 1976.

¹¹⁴ACUÑA, R e IGLESIAS A. op. Cit. Pp. 452.

A fines de la década, la Dictadura dictó el Decreto Ley N° 2.448, importante reforma que uniformó la forma en que se calculaban las pensiones¹¹⁵ y los requisitos de jubilación por vejez, eliminando los beneficios por antigüedad. Esta norma significó un gran paso en la evolución del sistema, cerrando las ventanas a fraudes o distingos odiosos, prescribiendo un principio simple: jubila el hombre que cumple 65 y la mujer de 60 años. Además, estableció un mecanismo de reajustabilidad automática¹¹⁶ y derogó las denominadas “pensiones perseguidoras”, muestra icónica de las injusticias del sistema¹¹⁷.

1.2. Características de los sistemas de pensiones anteriores a 1981.

Luego de examinar la evolución del sistema de pensiones previo a 1981, cabe examinar sus características, una de las cuales fue su administración a

¹¹⁵En un principio, la Junta Militar dictó el decreto Ley N° 43, de septiembre de 1973, suspendiendo el sistema de revalorización de pensiones. Luego, a través de los Decretos Leyes 225, 446 y 550, de 1974, estableció reajustes generales que trataron de compensar la inflación del período. Mediante el Decreto ley N° 670, de 1974 se dictó un modelo de reajuste trimestral automático, que se renovó mediante los Decretos Leyes N°s. 1275 y 1605 para los años 1975, 1976 y 1977. ORLANDINI, L. op. Cit. Pp. 89.

¹¹⁶Ascendente al 100% de la variación del IPC devengada entre el mes anterior al reajuste anterior y cuando la inflación llegara al 10% de variación, añadiendo que si en doce meses no se alcanza esa cifra se reajustará con la variación que se haya alcanzado. ARELLANO, P., CIFUENTES, H. y WALKER, F. 2013. Seguridad Social: Parte General y Pensiones. Santiago. LibroTecnia. Pp 499.

¹¹⁷Beneficio otorgado en el sector público y que consistía en que su monto se calculaba en base a la renta imponible de un funcionario de similar actividad, reajustándose la prestación de la misma forma en lo haga la remuneración modelo. NOVOA, P. 1971 (a). Esquema del Régimen Previsional Chileno EN: Orientaciones del Derecho Chileno. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. Pp. 196.

través de las denominadas Cajas de Previsión¹¹⁸, cada cual con una normativa, lo cual denotó la desigualdad del modelo. No obstante, protegía a una parte significativa de los trabajadores (79% en 1975)¹¹⁹, entre ellos los pertenecientes al sector privado, fueren obreros o empleados, y a todos los funcionarios del sector público, tanto civiles como militares, incluyendo incluso a algunos que laboraban por cuenta propia, y que ascendían a 130.000¹²⁰.

Para 1974 las tres cajas principales eran el Servicio del Seguro Social con un millón y medio de imponentes activos, correspondientes al 65% del total; seguida de la Caja de Empleados Particulares, con más de 340.000 afiliados y el 14,09% del total; y la Caja de Empleados Públicos, con menos de 300.000 afiliados y el 12,34%¹²¹. El resto de las administradoras (más de treinta) no superaban los 219.000 afiliados, encontrando casos paradójicos como las Cajas Hípicas¹²², que

¹¹⁸ ARELLANO, P., CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 493

¹¹⁹ ORLANDINI, L. op. Cit. Pp. 141.

¹²⁰ NOVOA, P. 1977. Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. Pp. 96. Grupos de trabajadores independientes protegidos fueron los abogados (Ley 7.124), peluqueros (Ley 9.613), cargadores de feria y mercados municipales (Ley 14.157), conductores profesionales de automóviles de alquiler (Ley 15.722), artistas (Ley 15.478), socios de cooperativas de producción (Ley 17.417), suplementeros (Ley 17.393) y los trabajadores manuales independientes cuyas rentas no excedan los tres sueldos vitales de Santiago (Ley 10.383).

¹²¹ NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 96.

¹²² Ellas eran la de Preparadores y Jinetes del Hipódromo Central, del de Concepción y de Antofagasta; Caja de Previsión del Hipódromo Chile; de Empleados del Club Hípico de Chile, del Valparaíso Sporting Club, del Club Hípico de Concepción y del de Antofagasta, y la Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados del Club Hípico de Punta Arenas.

en su conjunto reunían sólo a 4.327 imponentes, y que en tres de ellas no superaban los 100¹²³.

Las Cajas de Previsión eran organismos encargados de otorgar los beneficios a sus imponentes, de acuerdo a la normativa que los regía. Las del sector público eran entidades descentralizadas y semifiscales¹²⁴, que si bien eran autónomas, contaban con intervención gubernamental en su administración y financiamiento¹²⁵. Junto a ellas, coexistían numerosas entidades privadas, vinculadas de alguna forma con el Ejecutivo (por ser fiscalizadas por el Estado o dependientes de alguna institución estatal), entre las que encontramos las encargadas de los trabajadores bancarios¹²⁶, de los de los hipódromos o los denominados organismos auxiliares¹²⁷.

¹²³NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 97-98.

¹²⁴Servicio del Seguro Social; Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, de Previsión de Empleados Particulares, de la Marina Mercante Nacional, de los Carabineros de Chile, de los Empleados Municipales de Santiago, de los Obreros Municipales de Valparaíso y de los Empleados Municipales de Valparaíso; de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República y de los Ferrocarriles del Estado.

¹²⁵COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.1964. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. Pp. 33-34.

¹²⁶Caja Bancaria de Pensiones, de Previsión del Banco del Estado y de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco de Chile, y la Sección de Previsión del Banco Central de Chile.

¹²⁷COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.1964. op. Cit. Pp. 33-34.

La mayoría de las Cajas se relacionaban con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social¹²⁸, en tanto su fiscalización la efectuaba la Superintendencia de Seguridad Social¹²⁹. Su dirección estaba encargada a un Consejo integrado por representantes de los imponentes, empleadores y del Ejecutivo¹³⁰. En las entidades semifiscales, el Consejo lo presidía el Ministro respectivo, y en su ausencia, un vicepresidente ejecutivo (el más alto cargo de la entidad, nombrado por el Presidente de la República)¹³¹.

En cuanto a su financiamiento, el Estado aportaba algo más de un tercio del total de sus ingresos, contribuyendo el 60% del de las entidades a cargo de los funcionarios del sector público, pero no como su empleador (cifra que sólo llegó al 11%), sino que para suplir los reajustes o aumentos de las prestaciones otorgadas¹³².

¹²⁸Salvo en el caso de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (vinculada por medio del Ministerio de Defensa), de las Cajas de Previsión del Banco del estado y la Sección Previsión del Banco central de Chile (Ministerio de Hacienda) y de la Sección Pensiones del Departamento del Personal y Bienestar de Ferrocarriles del Estado (Ministerio de Economía).

¹²⁹COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.867

¹³⁰COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 867-868.

¹³¹ *Ibíd.*

¹³²SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 13.

En este punto, el porcentaje del gasto que significaba la seguridad social (incluyendo a las pensiones), ascendía al 18,8% en 1958¹³³. Una fuente de aporte estatal correspondía a los impuestos que beneficiaban a ciertas administradoras, como el que gravaba a las apuestas hípcas¹³⁴. Con todo, el ingreso más importante en el sector obrero y de empleados particulares provenía de la cotización patronal¹³⁵, ascendiente a 12% de la remuneración de los afiliados al Seguro Social, 16,33% de los empleados particulares y 10% de los empleados públicos¹³⁶.

En relación al régimen financiero del modelo, la mayor parte de las administradoras mantenían la capitalización, tal como en los orígenes de todo el sistema previsional. Sin embargo, el sistema tendió a migrar al reparto en los regímenes de los tripulantes de la Caja de la Marina Mercante, la Caja de Empleados Particulares y en el Seguro Social, tal como referimos previamente.

Con todo, los autores señalaban que no había asumido completamente el reparto, por cuanto la normativa fijaba el monto de los ingresos y de los beneficios, restándole flexibilidad a la administradora para fijar sus entradas y

¹³³MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 34.

¹³⁴SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 14.

¹³⁵ Ibídem.

¹³⁶SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 23.

limitar sus egresos, generándole excedentes, situación que no era propia del mencionado reparto¹³⁷. Tales excedentes se ocuparon en préstamos de auxilio y construcción de casas, decreciendo paulatinamente desde el 13% al 9%, durante los sesentas¹³⁸. El resultado de dichas inversiones fue desastroso, reportándose una pérdida conjunta del 80% de los excesos, situación que en parte se rectificó con el Plan Habitacional del D.F.L. 2 de 1960, al encargar a una entidad especializada la confección de viviendas, reduciéndose el papel de las Cajas en su financiamiento¹³⁹.

En relación a los requisitos y montos de las pensiones de vejez, sólo nos remitiremos a las más importantes regulaciones. Al respecto, analizaremos no sólo las que se derivan del cumplimiento de cierta edad, por cuanto muchos sistemas contaban con prestaciones por antigüedad, que a veces competían con el de vejez, o incluso la excluían¹⁴⁰.

Para acceder a los beneficios por vejez, el Servicio del Seguro Social exigía ser mayor de 65 (hombres) o 55 años (mujeres); contar con 800 semanas de

¹³⁷COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 1378-1379.

¹³⁸El período observado fue 1963 a 1968. OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1971. op. Cit. Pp. 342.

¹³⁹NOVOA, P. 1973. Funciones socioeconómicas de la Seguridad Social EN: Orientaciones del Derecho Chileno. Tomo II. Oficina Coordinadora de Investigaciones "Profesor Jaime Eyzaguirre", Escuela de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp.129.

¹⁴⁰NOVOA, P. 1977. op. Cit.

cotizaciones (500 si es mujer) y una densidad de imposiciones no inferior a 0,5% durante el período, lo que no se exigía a la mujer¹⁴¹. Estos trabajadores, al igual que los obreros de la Caja de la Marina Mercante, sólo podían pensionarse por vejez¹⁴². En tanto, los obreros de los hipódromos, a diferencia del resto, no tenían derecho a pensión de vejez, pero sí a una por antigüedad, por 30 años de servicios, que se reducían a 25 si laboraron los domingos¹⁴³.

Los empleados particulares podían jubilarse por vejez con requisitos mucho más benignos, ya que requerían cumplir 65 años de edad y un año de afiliación al solicitar el beneficio¹⁴⁴. Además, podían pensionarse cuando cumplían cierta cantidad de años de servicio (35 para los hombres y 30 mujeres, 20 si era mayor de 55)¹⁴⁵. Misma situación ocurría con los empleados públicos civiles y municipales, los cuales podían jubilarse por vejez, contando con 65 años de

¹⁴¹Artículos 37 y 38 de la Ley 10.383.

¹⁴²El beneficio de éstos requería el mismo número de semanas y de densidad de cotización, pero la edad para exigir la prestación eran los 60 años de edad. Además, la mencionada densidad no debía bajar de 0,4 en los tres años anteriores a la jubilación. COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Op. Cit. Pp. 676.

¹⁴³COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Op. Cit. Pp. 676-688.

¹⁴⁴COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Op. Cit. Pp. 677.

¹⁴⁵Artículo 11 de la Ley 10.475.

edad (55 para las mujeres) y 10 años de cotizaciones¹⁴⁶, y también por antigüedad, tras 30 años de cotizaciones¹⁴⁷.

Los empleados bancarios también accedían a ambos beneficios. Para obtener el de vejez, debían ser mayores de 55 años y mantener al menos 12 años, 6 meses y un día de cotizaciones. Para conseguir el de antigüedad, tenían que estar afiliados por al menos 23 años, 6 meses y un día de imposiciones. Esta situación también beneficiaba a los Carabineros, quienes podían optar por la prestación por vejez o la por antigüedad con 30 años de servicio y más de 10 de ejercicio efectivo en la institución.

En cuanto al importe de los beneficios, los afiliados al Seguro Social recibían un 50% de su remuneración, que aumentaba 1% por cada 50 semanas sobre las 500 mínimas, con un tope del 70%¹⁴⁸. Los obreros de la Caja de la Marina Mercante percibían pensiones del 70% de su remuneración, más el incremento del 1% antes señalado, pero con un tope del 100% de la misma¹⁴⁹. A los empleados particulares les correspondía 1/35 de su remuneración por cada año

¹⁴⁶Salvo los municipales de Santiago que podían hacerlo con 60 años de edad y 20 de imposiciones.

¹⁴⁷Los funcionarios municipales de Santiago y de la empresa de Agua Potable de Santiago requerían más de 35 años de servicio.

¹⁴⁸Ley 10.383.

¹⁴⁹SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op Cit. Pp. 27.

cotizado, partiendo desde un piso de 2/3 de la misma si tenían más de 10 años de servicio¹⁵⁰. Para los empleados públicos y bancarios, el monto era semejante¹⁵¹. Finalmente, los suboficiales de las Fuerzas Armadas podían recibir una pensión equivalente a 1/30 de su renta por cada año de servicio¹⁵².

Respecto de las pensiones por antigüedad, a los empleados particulares se les pagaba el total de su remuneración promedio de los 60 últimos meses, que en el caso de la mujer aumentaba en 1/35 por cada hijo y en 2/35 si era viuda¹⁵³. Los empleados públicos percibían el promedio de los últimos 36 meses¹⁵⁴. Los bancarios recibían una prestación correspondiente a 1/35 del promedio de sus 36 últimas remuneraciones¹⁵⁵. En tanto, los trabajadores hípicos se les enteraba la totalidad de su remuneración¹⁵⁶. Finalmente, los afiliados a la Caja de la Defensa Nacional percibían la totalidad de las rentas de su último empleo o plaza de actividad, pero si se retiraban antes de los 30 años de servicio, les correspondía 1/30 de sus estipendios por cada anualidad laborada¹⁵⁷.

¹⁵⁰COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Op. Cit. Pp.688.

¹⁵¹NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 312

¹⁵²COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 687.

¹⁵³SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 30

¹⁵⁴ Ibídem.

¹⁵⁵NOVOA, P. 1977. Pp. 312.

¹⁵⁶COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 691.

¹⁵⁷SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 30.

1.3 Críticas al sistema de las Cajas de Previsión.

Tras examinar la evolución y las características del modelo de pensiones de vejez, cabe examinar los reparos que se le formularon. Al respecto, había alcanzado una importante cobertura (79% en 1975), constituyéndose en uno de los más avanzados de América Latina¹⁵⁸. Sin embargo, existía una importante ansia de racionalizarlo¹⁵⁹, atendido el gran número de administradoras, cada una con su propio estatuto, situación que provocaba graves problemas de supervisión y financiamiento¹⁶⁰. De hecho, muchas de sus disposiciones se habían intercalando sin armonía, convirtiéndolas en un verdadero laberinto¹⁶¹. Algunos autores comenzaron a abogar, ya a mediados de la década de 1930, por la unificación del sistema, el perfeccionamiento de sus prestaciones y la mejoría de su financiamiento¹⁶².

¹⁵⁸ORLANDINI, L. op. Cit. Pp. 141.

¹⁵⁹ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 86.

¹⁶⁰Arellano refiere que el Superintendente de Seguridad Social de 1955 señaló que era preciso efectuar “una reforma sustancial de toda la legislación...con miras a unificar y estandarizar los sacrificios y el financiamiento de ellos”. *Ibíd.*

¹⁶¹ROMERO, H. 1958. La crisis del seguro social y la reforma de la salubridad. Santiago. Ed. Universitaria. Pp. 23.

¹⁶²BUSTOS, J. op. Cit. Pp. 256.

Por estas razones, sistematizaremos los problemas del sistema previsional, para luego desarrollar las propuestas que se formularon al respecto.

1.3.1.- Problemas del sistema de Cajas de Previsión.

La administración de las Cajas era objeto de muchas críticas, fundadas en su excesivo volumen y burocracia. Ejemplo de lo anterior fue el alto número de directores de los consejos directivos de las Cajas¹⁶³, situación que tornaba complejas sus decisiones¹⁶⁴. Igualmente nutrido fue el personal de dichas entidades, situación que no sólo perjudicó su financiamiento, sino que incrementó aún más los gastos del sistema¹⁶⁵.

De hecho, los gastos administrativos en un 68% en 1953¹⁶⁶, llegando a totalizar el 10% de los ingresos totales del sistema (muy superior al 1,3% o 2,3% de Argentina y Suecia, respectivamente), y si se comparaba con los beneficios, se encumbraron al 14,8%¹⁶⁷. Las principales fuentes de egresos fueron la

¹⁶³MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 9.

¹⁶⁴La Comisión Prat señaló que sólo en la administración de los institutos de previsión del sector público habían 17 vicepresidentes y 140 consejeros. COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 1471.

¹⁶⁵MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 9.

¹⁶⁶El antecedente consideró desde 1949 a 1953. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y PREVISIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE INVERSIONES DE PREVISIÓN. op. Cit. Pp.63.

¹⁶⁷COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 850

duplicidad de plantas, derivada de las múltiples administradoras, beneficios de difícil gestión y escasa mecanización de la contabilidad¹⁶⁸.

Otro elemento crítico fue la atomización del sistema, atendido el importante número de administradoras (32 en total)¹⁶⁹, antecedente paradójico si consideramos que sólo tres de ellas reunían a la mayor parte de los imponentes¹⁷⁰. Dicho panorama incidió en la falta de lógica del sistema, que impedía controlar y organizarlo adecuadamente, dificultando la obtención de sus beneficios¹⁷¹. La dispersión provocaba generaba diferencias significativas en los costos de las administradoras, favoreciendo a las que contaban con más miembros. Ejemplo de lo anterior fue que el gasto per cápita del Seguro Social (\$16.881), versus el de la Caja de Previsión del Banco Central (\$829.720).¹⁷².

La mayor parte de los regímenes nacieron de presiones de distintos grupos, generando una estructura sin una política unitaria que fijara necesidades y prioridades. Durante décadas se fueron introduciendo un conjunto de derechos

¹⁶⁸MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 45. En todo caso, los costos eran variopintos, pasando del 14,7% de la Caja de Empleados del Club Hípico o el 14,2% de la de los Empleados de la Compañía de Agua Potable de Santiago, hasta el 2,8% de la Caja de los Empleados del Banco de Chile o el 3% de la Caja de la Defensa Nacional.

¹⁶⁹PIÑERA, J. 1995. El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional. Santiago. Ed. Zig-Zag. Pp.37 alude a la existencia de nueve cajas para todo el sector hípico.

¹⁷⁰ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp.495.

¹⁷¹ORLANDINI, L. pp. Cit. Pp. 143.

¹⁷²Números de 1955. MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 27.

disímiles, distribuidos y otorgados desordenadamente, lo que además descapitalizó el sistema¹⁷³. Así, el abultado volumen de regulaciones, provocó un anárquico sistema de disposiciones intercaladas, muchas veces antagónicas¹⁷⁴.

También preocupó el ascenso del gasto que el país destinaba a seguridad social, que entre 1959 y 1966 se incrementó en un 65%¹⁷⁵, llegando a constituir el 14,5% del producto bruto de 1966, y el destino de 3/5 de los tributos generales¹⁷⁶, lo que hizo de Chile, uno de los países con mayores desembolsos en seguridad social en América Latina¹⁷⁷. En efecto, las cotizaciones cobradas significaban el 60% del total de los impuestos recaudados, cifras superiores a las provenientes de los tributos del cobre¹⁷⁸.

¹⁷³ KRAUSS, E. Op. Cit. Pp. 68.

¹⁷⁴ COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 1384. En total eran 513: 5 códigos, 10 decretos leyes, 78 D.F.L., 219 leyes, 19 decretos supremos, 8 reglamentos y 26 dictámenes de la Contraloría General de la República.

¹⁷⁵ SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 50

¹⁷⁶ SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.56-57. Destacan ciertos tributos destinados a la previsión de ciertos grupos, como el 2% del flete bruto por carga o pasajeros de cargo de los pasajeros o dueños de carga (Caja de Marina Mercante); 1/4 % sobre el promedio semestral de los depósitos bancarios (Caja Bancaria); 4% de las apuestas combinadas en los hipódromos (Cajas hípicas); 1% de las apuestas mutuas de los hipódromos de Santiago; 5% del valor de las entradas de teatros y espectáculos (Sección Periodistas de la Caja de Empleados Públicos).

¹⁷⁷ SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.57.

¹⁷⁸ Cifras de 1969. ANINAT, E.; ARELLANO, J. y FOXLEY, A. 1977. Efectos de la Seguridad Social sobre la distribución del ingreso EN: Estudios CIEPLAN N° 8. Pp. 20.

Otra muestra de su incoherencia fue la inclusión de ciertos grupos en entidades previsionales especiales, aunque por su situación debían pertenecer a otras más grandes. Ejemplo de lo anterior fueron los tripulantes de la Caja de la Marina Mercante que deberían imponer en el Seguro Social, atendida su calidad de obrero¹⁷⁹.

También existían trabajadores que por su labor les correspondía integrar una institución, pero que pertenecían a otra, gozando beneficios que no consiguieron como obreros¹⁸⁰. Una muestra de lo anterior fueron los obreros de la Empresa Portuaria de Chile, que no sólo estaban afiliados a una Caja que no les correspondía (la de los Empleados Públicos), sino que la base de cálculo de sus pensiones era diferente a la del resto de los afiliados a dicha gestora¹⁸¹.

En este sentido, la diversidad de regímenes generaba diferencias odiosas entre los trabajadores¹⁸², como los requisitos exigidos para obtener pensiones de retiro en el caso de militares y carabineros¹⁸³, en contraposición con los

¹⁷⁹DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y PREVISIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE INVERSIONES DE PREVISIÓN. op. Cit. Pp. 41.

¹⁸⁰ MOLINA, C. op. Cit. Pp. 104-105.

¹⁸¹La base de cálculo era de las últimas doce cotizaciones y no las últimas 36, como era para el resto de los afiliados a la Caja de Empleados Públicos. COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 1380.

¹⁸²ORLANDINI, L. op. Cit. Pp. 142.

¹⁸³MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 28

requeridos a los obreros. En tanto, había empleados que recibían prestaciones desproporcionadas a sus aportes, como las jubilaciones por antigüedad o las denominadas “pensiones perseguidoras”, cuyos beneficiados eran personas de particular influencia como ministros, militares o jueces¹⁸⁴.

De igual forma, existieron beneficios escondidos para ciertos grupos como el uso de los excedentes de las cajas de los empleados, máxime si tales prestaciones (préstamos habitacionales y personales y construcción de casas) se hacían en condiciones tan ventajosas que sólo cabía considerarlas un subsidio¹⁸⁵.

La desigualdad también se reflejaba en las prestaciones que recibían los diferentes grupos: los obreros (74% de la masa laboral) sólo percibían el 34%; los empleados particulares (12% de los trabajadores) recibían el 27% y los militares (14% de los imponentes) percibían el 39%¹⁸⁶.

¹⁸⁴Beneficio otorgado en el sector público, cuyo monto se calculaba en base a la renta imponible de un funcionario de similar actividad, reajustándose la prestación de la misma forma en se lo hacía a la remuneración modelo. Al respecto, existen dos tipos, una llamada chica, equivalente al 75% de la renta de un similar en funciones, y que perciben los funcionarios públicos con más de 30 años de servicio y 65 años de edad. La otra, denominada “perseguidora grande” correspondía al ciento por ciento de la renta, siendo sus beneficiarios los miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, los Jefes de Servicio, los empleados que lleguen al alto grado de su escalafón y los de las cinco primeras categorías, siempre que se desempeñaren por un año en el cargo. Similares situaciones protegen a Parlamentarios, Ministros de Estado y miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros. NOVOA, P. 1971 (a). op. Cit. Pp. 196.

¹⁸⁵MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp.42-43.

¹⁸⁶ROMERO, H. op. Cit. Pp. 31

En este sentido, la Misión Klein Saks mostró cuan distintos eran los montos que las Cajas entregaban per cápita a sus afiliados, en el caso de la Caja Bancaria ascendía a 539 mil pesos, 238 mil en la de empleados particulares y sólo 47 mil para los afiliados al Seguro Social¹⁸⁷. Para algunos autores, el origen de estas desigualdades radicaba en las asimetrías de poder sindical y político de los diversos grupos de trabajadores¹⁸⁸. En tanto, las diferencias de las pensiones en 1972 eran evidentes, ya que mientras los obreros percibían en promedio 22.238 escudos, los militares recibían 79.873¹⁸⁹.

Oscar Godoy y Salvador Valdés destacan el clientelismo político del modelo, que se observa en los regímenes privilegiados, derivados de negociaciones por favores políticos, que consideraban “conquistas sociales”¹⁹⁰. Estos grupos se apropiaban de los recursos previsionales a cambio de someterse a la manipulación política, lo que se refleja en las auténticas cuotas con las que se repartían los cargos directivos de las entidades de previsión¹⁹¹. El modelo de reparto incentivó al sistema político a obtener más beneficios, que no se

¹⁸⁷MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp.22.

¹⁸⁸MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. 2003. Examen crítico del sistema de AFP: mitos y realidades. Santiago. Ed. Universitaria. Pp. 20-21.

¹⁸⁹ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp.495.

¹⁹⁰GODOY, O. y VALDÉS, S. op. Cit. Pp.140.

¹⁹¹GODOY, O. y VALDÉS, S. op. Cit. Pp. 141.

vinculaban con los aportes realizados¹⁹². De hecho, la denominada Comisión Prat planteó que muchas de estas situaciones se originaban de meras tratativas de provecho para un grupo¹⁹³.

Particularmente sensible al clientelismo fueron los más pobres, máxime si estaban sometidos a mecanismos de control como los reajustes de pensiones¹⁹⁴. La distinción entre obreros y empleados, aplicada desde 1924, importaba un cierto estigma social para los primeros, razón por la que muchos de ellos quisieron transformarse en empleados, abogando ante sus representantes para que legislaran al respecto¹⁹⁵. En efecto, algunos autores consideraron que la

¹⁹²ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 109 también en LARRAÍN, L. 2003. Sector Previsión EN: Soluciones privadas a problemas públicos. Santiago. Fundación Libertad y Desarrollo. Pp.29.

¹⁹³COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.1379.

¹⁹⁴ GODOY, O. y VALDÉS, S. op. Cit. Pp.141.

¹⁹⁵ La cantidad de leyes es muy copiosa: N° 6.242, de 1938, que concede la calidad de empleado particular a los choferes de casas particulares; N° 7.295, de 1942, que concede esta calidad a los choferes de la industria y el comercio; N° 7.868, de 1944, que confiere esa calidad a los empleados de Notarías y Conservadores de Bienes Raíces. Comercio y Minas; N° 8.032, de 1944, que concede la calidad antes señalada a los agentes profesionales de seguros; N° 8.132, de 1944, que concede el carácter de empleado particular a los choferes y cobradores de vehículos de locomoción colectiva; N° 9.313, de 1950, confiera la calidad a los peluqueros y barberos; N° 11.833 de 1955, que concede ese carácter al personal de carnicería, fiambrería y almaceneros que expendan artículos al mostrador; N° 11.989, de 1955, que otorga la calidad de empleado particular a los maquinistas de locomotoras de arrastre y autocarriles; N° 12.953, de 1953, que confiere tal carácter a los operadores de palas y dragas electromecánicas; N° 15.467, de 1964, que concede la calidad a los torneros, matriceros y fresadores; N° 15.944, de 1964, que confiere tal carácter a los trabajadores que se dediquen a la actividad eléctrica; N° 16.344, de 1965, concede ese carácter a los auxiliares farmacéuticos, aprendices de farmacia y prácticos en farmacia; N° 16.386, de 1965, que le otorga ese carácter a los mecánicos; N° 16.724, de 1967, que le otorga tal calidad, y los incorpora a la Caja de la Marina Mercante, a los Jefes de Bahía, de Muelles, Cubierta, de Descarga y a sus respectivos ayudantes y tarjadores, contratados a base de sueldo, o tarifas por turnos, día turno o por jornada; N° 17.141, de 1969, que concede tal calidad a los carpinteros de bancos de la Gran o Mediana Minería del Cobre, gasfiter naval, albañil refractario o calderos retugadores de calderas; N° 17.255, de 1969, que otorga dicho

facultad parlamentaria de presentar proyectos de leyes en materias previsionales favoreció la proliferación de normas en favor de pequeños grupos¹⁹⁶.

Las cotizaciones significaban el 40% de las remuneraciones imponibles del país¹⁹⁷, y las de los empleadores sustentaban al 28,8% del total del financiamiento de las pensiones y un 50% de los ingresos del modelo de los obreros¹⁹⁸. Sin embargo, desde 1975 las tasas fueron decreciendo gradualmente hasta llegar al 36% promedio en 1980¹⁹⁹, reduciendo los costos de mano de obra de las empresas²⁰⁰, tendencia que fue inversa a la ocurrida desde 1952, fecha desde la cual la tasa patronal se multiplicó por 8 y la de los obreros en 3,5²⁰¹.

Junto a las altas cotizaciones, el sistema se financió a través de la importante inflación del período, por cuanto las fórmulas de reajustes no eran las

carácter a los controladores de cine y espectáculos públicos; N° 17.408, de 1971, que concede esa calidad a los Operadores de Grúa Horquilla o de Montacargas de práctica no menor de 2 años.

¹⁹⁶ARELLANO, J. 1988.op. Cit. Pp. 109. En este mismo sentido, pero haciendo hincapié en la politización que este tipo de mediaciones provocaba en los dirigentes de los trabajadores. BARDON, Á.; CARRASCO C. y VIAL, Á. 1985. Una década de cambios económicos: La experiencia chilena 1973-1983. Santiago. Ed. Andrés Bello. Pp. 254,

¹⁹⁷SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 58

¹⁹⁸SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.14.

¹⁹⁹ARELLANO, J. 1981. Elementos para el análisis de la Reforma Previsional Chilena” en Colección Estudios CIEPLAN N° 6. Pp. 9. El autor considera que la explicación de esta baja fue la dictación del Decreto Ley 2448 de 1979, que uniformó las edades de jubilación.

²⁰⁰ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp.89-90.

²⁰¹ANINAT, E.; ARELLANO, J. y FOXLEY, A. op. Cit. Pp. 21.

adecuadas, provocando que las pensiones perdieran rápidamente su valor²⁰². De hecho, el modelo previsional más que integrarse al resto de la economía, lo perturbó²⁰³. En efecto, las altas tasas patronales eran trasladadas a precio, generando no sólo carestía, sino que también menos competitividad de los productos nacionales, tanto en el mercado interno como externo, lo cual frenó el crecimiento económico²⁰⁴, aumentando la cesantía y el trabajo informal²⁰⁵, efectos que algunos autores cifraron entre 8,6 y 25,1%²⁰⁶.

Muchos estudiosos consideraron que las imposiciones se habían convertido en auténticos impuestos al trabajo²⁰⁷. Con todo, la carga más importante no recayó en los trabajadores, sino que en los consumidores, atendida la estructura oligopólica de los mercados y la constante inflación. En efecto, la tasa de cotización no podía traspasarse a las remuneraciones de los trabajadores, atendidas las regulaciones laborales y sindicales existentes. Con todo, los

²⁰²VALENTE, J. 2011. La historia de un sueño: las A.F.P. y su aporte a la transformación de Chile. Santiago. Ed. Norma. Pp. 25.

²⁰³ SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 84

²⁰⁴MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp.54.

²⁰⁵ORLANDINI, L. op. Cit. Pp. 144. En este mismo punto, se manifiesta VALENTE, J. op. Cit. Pp. 26.

²⁰⁶ ANINAT, E.; ARELLANO, J. y FOXLEY, A. op. Cit. Pp. 30.

²⁰⁷ANINAT, E.; ARELLANO, J. y FOXLEY, A. op. Cit. Pp. 22.

trabajadores sí debieron asumir el diferencial entre sus remuneraciones reales y las que habrían tenido sin las altas cotizaciones²⁰⁸.

La tendencia a disminuir el aporte de los trabajadores, aumentando el de los empleadores y la contribución fiscal, mostró cuán complejo era que los asegurados decidieran disminuir su renta por las imposiciones. En efecto, obligó a socializar los costos a través de los aportes patronales y los impuestos, que luego se traspasarían a los precios²⁰⁹, reduciendo la empleabilidad e aumentando el número de trabajadores por cuenta propia²¹⁰.

La importante evasión, ayudada por la escasa fiscalización, explicó el importante número de no cotizantes, entre el 35% y 39% en 1966, que aumentó aún más el déficit del modelo²¹¹. Esta situación ya fue observada por la Misión Klein Saks, que constató la diferencia entre las remuneraciones declaradas en 1954 (\$39 mil millones de pesos) y las proyectadas por la Corporación de Fomento (\$98 mil millones de pesos)²¹².

²⁰⁸ANINAT, E.; ARELLANO, J. y FOXLEY, A. op. Cit. Pp. 23-24.

²⁰⁹MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 39.

²¹⁰ANINAT, E.; ARELLANO, J. y FOXLEY, A. op. Cit. Pp. 39

²¹¹ARELLANO, J. 1988. pp. Cit. Pp. 96.

²¹²MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 29

Este fenómeno no hizo más que crecer, ya que en 1980 la cobertura previsional disminuyó en 200 mil cotizantes respecto de 1973, aunque la fuerza de trabajo creció en 800 mil personas. Las causas de este proceso se explican por la falta de control, pérdida del poder de negociación de los trabajadores (inexistente tras el Golpe de Estado) y la inestabilidad laboral²¹³.

De esta manera, el sistema no se sostenía en sí mismo, máxime si más del 30% de sus fondos provenían del Estado. De hecho, en 1969 las pensiones de vejez constituidas por el Seguro Social superaban en un 75% a lo calculado, situación que llevó al desfinanciamiento del Fondo de Pensiones, que a contar de 1965 debió cubrirse con montos de otros fondos y aportes especiales²¹⁴.

En efecto, las complejidades del sistema reducían la relación activos/pasivos necesaria para que el sistema funcionara, lo que a la postre lo haría aún más dependiente del Estado²¹⁵. De hecho, sus costos fueron de un 44,7%, explicado fundamentalmente por el salto de un 41,5% de los pasivos del modelo²¹⁶. En

²¹³ARELLANO, J. 1988.op. Cit. Pp. 96.

²¹⁴OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL.1971. op. Cit. Pp. 355.

²¹⁵CHEYRE, H. 1991.La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma. Santiago. CEP. Pp. 72-74.

²¹⁶Las cifras son del trienio 1963-1966. En tanto, aumentó en un 15,6% entre 1949 y 1953, en circunstancias que la población se incrementó en un 6,3%. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y PREVISIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE INVERSIONES DE PREVISIÓN. op. Cit. Pp. 44.

tanto, la relación entre pasivos/activos transitó desde el 15 al 25%²¹⁷. Durante la década de 1970, el número de pasivos pasó de 581 mil a más de un millón²¹⁸, situación que llevó a que la relación activo/pasivo llegara casi a la par²¹⁹.

Uno de los efectos perniciosos de las pensiones por antigüedad fue el fenómeno de los imponentes pasivos (cotizantes que se encontraban jubilados), que entre 1949 y 1953 se incrementaron en más del 140% en las instituciones semifiscales²²⁰ y en un 116% en las instituciones particulares²²¹, lo que lo estresó aún más²²².

Finalmente, la inexistencia de un organismo fiscalizador único entrabó la generación de políticas unitarias e integrales para el sistema, ya que si bien la Superintendencia de Seguridad Social tenía la fiscalización de la mayor parte de éstas, las cajas Bancaria y de la Defensa se regían por otras entidades²²³.

²¹⁷SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 52-53.

²¹⁸GODOY, O. y VALDÉS, S. op. Cit. Pp. 143.

²¹⁹THAYER, W. 1981. El nuevo régimen previsional y de cotizaciones: antecedentes históricos y exposición sistemática. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. Pp.51.

²²⁰Seguro Social, Cajas de Empleados Particulares, Públicos, de la Marina Mercante, Municipales y de la Defensa.

²²¹Cajas Bancaria, Hípicas y de Organismos Auxiliares.

²²² DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y PREVISIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE INVERSIONES DE PREVISIÓN. op. Cit. Pp. 43-44.

²²³SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.12

1.3.2. Intentos de reformas al sistema.

Atendidos los problemas señalados, los sucesivos gobiernos entre 1952 y 1973 acometieron reformas de distinto enfoque, para así enmendar los problemas que lo afectaban. Desde ya anunciamos que ninguna vio la luz, a pesar de lo fundada de muchas de ellas y la necesidad de implementar un cambio en el sistema.

1.3.2.1. Misión Klein Saks (1958):

En el contexto de la lucha que mantenía contra la inflación, el segundo gobierno del Presidente Ibáñez (1952-1958) contrató a la Consultora Klein Saks para elaborar, junto a un programa de estabilización económica, un informe de reforma al sistema previsional, denominado “Ideas fundamentales para un nuevo sistema de previsión y bienestar social”.

Ese documento planteó que todos los trabajadores debían contar con prestaciones mínimas y obligatorias para los riesgos más importantes, entre ellos, la vejez²²⁴. El financiamiento del sistema debía efectuarse a través del

²²⁴MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 55.

reparto, dejando atrás la capitalización de muchas Cajas, lo cual disminuirá las tasas de cotización, liberando fondos que las Cajas debían invertir²²⁵.

Además, propuso que la administración del sistema previsional estuviera a cargo de un Ministerio de Bienestar Social, del que dependería el Servicio Nacional de Previsión. Esta entidad tendría a cargo las prestaciones básicas de vejez, invalidez, muerte, enfermedad y cesantía, dividiéndose en dos secciones, una para los trabajadores del sector público y otra para los del privado, eliminando el distingo entre obreros y empleados²²⁶.

Este documento propugnaba un régimen único de prestaciones básicas de la denominada “previsión social”, correspondientes a pensiones de vejez, invalidez y por muerte del jefe de familia. Las primeras debían otorgarse a los 60 años y con un mínimo de 20 años de cotizaciones, eliminando las pensiones por años de servicio, que percibirían exclusivamente los funcionarios públicos (civiles y militares) con 35 años de labores²²⁷. Las diferencias entre funcionarios públicos y trabajadores del sector privado se justificaban, a ojos de la Misión Klein Saks, en

²²⁵MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 56.

²²⁶MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 57.

²²⁷MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 57-59.

las bajas remuneraciones de los funcionarios, y que en el sector público no era posible conseguir beneficios complementarios²²⁸.

Las recomendaciones de la Misión Klein Saks no fueron acogidas por el Gobierno, de modo que este proyecto nunca se materializó.

1.3.2.2. Comisión Prat (1962).

En 1959 fue creada la “Comisión de Estudios para la Reforma de la Seguridad Social”²²⁹, presidida por Jorge Prat Echaurren²³⁰, la que luego de tres años de análisis, entregó sus resultados al Presidente Jorge Alessandri (1958-1964).

Esta Comisión propuso que las prestaciones de seguridad social fueran parte de un esquema general, suficiente y mínimo para toda la población, que

²²⁸ORLANDINI, L. op. Cit. Pp.155-156.

²²⁹Esta entidad estuvo compuesta por el Superintendente de Seguridad Social, el Fiscal de la Contraloría General de la República, el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, Mario Arteaga y Bernardino Vila, fue asesorada por Jorge Álvarez A., Jorge Briceño W., Adolfo Gaete D., Alfredo Gaete B., Fernando Hurtado Q., Macarena Irrarrázaval, Jorge Israel R., Domingo Letelier V., Gilberto Llanos M., John Lundell, Rubén Mera M., Alfredo Mallet S., Eduardo Miranda S., Hernán Munita S. Luis Orlandini M., Rubén Pozo F., Ricardo Sáenz A, Roberto Schmidt G. y Darío Verdugo B. PÉREZ, X. 1995. La candidatura de Jorge Prat Echaurren. Memoria de Prueba para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Social. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp.39

²³⁰Jorge Prat Echaurren fue un destacado político de derecha, vinculado con sectores nacionalistas denominado “Estanqueros”. En el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo fue Ministro de Hacienda y posteriormente fue precandidato presidencial en 1964.

incluyera un sistema de pensiones mínimas por vejez, financiado mediante impuestos y que brindara beneficios por montos equivalentes a un tercio del sueldo vital a los mayores de 70 años de edad²³¹. Del mismo modo, planteó la creación de un régimen de prestaciones complementarias para la población activa, sustentado con cotizaciones que considerarían el tiempo de trabajo y afiliación²³². Agregaba que el sistema debía transitar a la uniformidad y universalidad, razón por la que sugirió la supresión de la jubilación por años de servicio²³³.

La administración del modelo estaría a cargo del Instituto de Seguridad Social, ente público, autónomo, desconcentrado y con patrimonio propio, dirigido por un director general designado por el Presidente de la República. Dicho organismo estaría organizado funcionalmente y contaría con tres servicios nacionales, uno de salud, otro de pensiones y subsidios, y el último de asignaciones familiares²³⁴.

A pesar de su completitud, el Presidente Alessandri anunció en su discurso del 21 de mayo de 1963, que no ejecutaría lo sugerido por la comisión,

²³¹COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.1516.

²³² Ibídem.

²³³ORLANDINI, L. op. Cit. Pp. 164-171.

²³⁴COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp.1528-1529.

argumentando que no podía generarse un sistema aún más complicado que el vigente. Prat culpó del fracaso de la propuesta al ambiente político, desligando de responsabilidad a Alessandri²³⁵. Los autores de la época consideraron que esta propuesta fue la más lograda, sin embargo, las vicisitudes políticas nuevamente impidieron la concreción de la iniciativa.

1.3.2.3. Comisión Valenzuela (1967):

En su discurso del 21 de mayo de 1966, el Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) señaló la necesidad de reformar integralmente la seguridad social, misión que encomendó a una comisión tripartita de representantes del gobierno, Congreso Nacional y del Partido Demócrata Cristiano, dirigida por Héctor Valenzuela, a la sazón Presidente de la Comisión de Trabajo y Legislación Social de la Cámara de Diputados²³⁶. La propuesta nace del rechazo de Frei Montalva al sistema, particularmente a su inorganicidad y desorden. De hecho, el mandatario señaló que las más de dos mil leyes previsionales irrogaban un gasto equivalente a un 18,1% del producto nacional²³⁷.

²³⁵PÉREZ, X. op. Cit. Pp. 42.

²³⁶VALENZUELA, H. 1966. Reforma previsional: auténtica seguridad social a todos los habitantes de Chile. Santiago. Ed. La Gritud. Pp. 4.

²³⁷PIÑERA, J. 1995. op. Cit. Pp.37.

El informe percibió que el sistema era anárquico, injusto, discriminatorio, incompleto (no cubría todas las contingencias) y costoso. En ese término, planteó eliminar las jubilaciones por años de servicio, reemplazándolas por prestaciones sujetas al cumplimiento de cierta edad. También propuso crear cajas de tipo profesional o territorial, perfeccionando la administración y dirección de las no estatales, descartando unificarlas en un solo ente estatal, por considerar que sería burocrático, costoso y deshumanizante. Agregando que el financiamiento sería tripartito, con una cotización equitativa para todos los trabajadores²³⁸.

Sin embargo, esta propuesta tampoco fructificó, ya que el gobierno de Eduardo Frei Montalva no tramitó ninguna reforma en la materia. Al respecto, William Thayer manifestó que si bien se avanzó en la preparación de un proyecto de ley, no se tuvo la fuerza para defenderlo ante detractores y aliados²³⁹.

1.3.2.4. Acción del gobierno de Salvador Allende (1972-1973):

En su discurso del 21 de mayo de 1973, el Presidente Allende señaló que convocaría a una consulta para que la ciudadanía se pronunciara acerca de crear un Fondo Nacional de Pensiones, que estableciera un tratamiento

²³⁸VALENZUELA, H. op. Cit. Pp. 5-6-8-15-16.

²³⁹THAYER, W. op. Cit. Pp. 36

igualitario y justo para todos los trabajadores. Además, contemplaba generar un Sistema Nacional de Pensiones, a efectos de uniformar los cuerpos legales de las distintas entidades previsionales, excluyendo sólo a las Fuerzas Armadas. Además, se otorgarían pensiones asistenciales a todos los mayores de 65 años²⁴⁰.

Dicha propuesta estaba en sintonía con lo ya esbozado en el programa presidencial de 1970²⁴¹, marcado por los principios de la solidaridad, uniformidad y universalidad subjetiva. De igual forma, el plan económico del gobierno buscaba uniformar los requisitos y prestaciones de la seguridad social, que su financiamiento fuera progresivo y se derivara de los tributos²⁴²

Con todo, esta formulación quedó empantanada en el Congreso Nacional, y definitivamente archivada tras el Golpe de Estado de 1973²⁴³.

²⁴⁰CHILE. 1973. Mensaje del Presidente Allende ante Congreso Pleno 21 de mayo 1973. Santiago. Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones. Pp. .801

²⁴¹ UNIDAD POPULAR. 1972. Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular. Santiago. s/n. Pp. 26

²⁴²OFICINA DE PLANIFICACIÓN POPULAR. 1971. Resumen del plan de la economía nacional 1971-1976: preparado para discusión popular. Santiago. ODEPLAN. Pp. 249-251.

²⁴³GODOY, O. y VALDÉS, S. op. Cit. Pp.139.

1.4. Sistema del Seguro de Cesantía.

Junto a las experiencias anteriores a 1981, debemos examinar qué otros modelos contienen elementos que nos permitirían construir un nuevo sistema de pensiones de vejez. En este ámbito, deberíamos buscar sistemas en los que también se paguen prestaciones económicas. Por ello, deberíamos excluir a los sistemas de salud, que si bien incluyen pagos por subsidios por incapacidad laboral), prioritariamente sustentan prestaciones médicas. De la misma manera, debemos descartar los sistemas de pagos de prestaciones familiares, ya que tienen un componente eminentemente asistencial y no contributivo. Por ello sólo resta analizar el último sistema de seguridad social faltante: el seguro de cesantía.

1.4.1. Antecedentes y características del Seguro de Cesantía.

Este modelo tuvo su origen en la Ley 19.728 y buscó resguardar a los trabajadores del riesgo del desempleo, que hasta la fecha no había sido cautelado sistemáticamente²⁴⁴. Este sistema ha sido elogiado por su carácter

²⁴⁴Existían algunas experiencias que protegían a los empleados particulares (ley 6020 de 1936). Asimismo, el D.F.L. 150 de 1982 del Ministerio del Trabajo creó un Seguro de Cesantía, financiado por el Estado y administrado por la Superintendencia de Seguridad social, pero que entregaba montos completamente insuficientes para suplir el estado de necesidad.

innovador, incluso la Organización Internacional del Trabajo ha estimado que podría liderar una nueva generación de reformas en este ámbito²⁴⁵.

Originariamente protegía a los trabajadores del sector privado, cuyos contratos se iniciaron o reiniciaron tras el 1 de octubre de 2002²⁴⁶. Su cobertura ha alcanzado los 8 millones de trabajadores, que constituyen el 84,1% del total de los cotizantes de A.F.P, atendida la incorporación de nuevos trabajadores y la rotación del mercado del trabajo²⁴⁷.

El financiamiento del sistema es tripartito (trabajador, empleador y Estado), y el monto de las cotizaciones asciende al 3% de la remuneración del trabajador²⁴⁸. En el caso de los que tienen contratos sujetos a plazo fijo, el aporte es de cargo pleno del empleador, a diferencia de los ceñidos a contratos indefinidos en que la contribución es compartida²⁴⁹. De igual forma, el modelo plantea dos paradigmas; uno de capitalización individual, en el que contribuyen

²⁴⁵HUMERES N., H. 2013. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo III. Derecho de la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. 2013. Pp.339.

²⁴⁶Se exceptúan a las trabajadoras de casa particular, los aprendices, los menores de 18 de años y quienes estuvieren pensionados

²⁴⁷CORPORACIÓN CIEDESS. 2015. La Seguridad Social en Chile: 1980-2013. Santiago. Ed. CIEDESS. Pp.179.

²⁴⁸Por mandato legal, cada año la Superintendencia de Pensiones reajusta el máximo imponible de cotizaciones para el seguro de cesantía, de acuerdo a la variación de las remuneraciones observada, a semejanza del sistema de pensiones de vejez.

²⁴⁹CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 181.

los trabajadores con relaciones indefinidas en un 0,6% y sus empleadores en un 1,6%; y los contratantes de los dependientes sujetos a plazo fijo en un 2,8%.

Asimismo, existe un componente de reparto²⁵⁰, denominado fondo solidario, que se sustenta con aportes patronales (0,8% para los trabajadores con contratos indefinidos y 0,2% en los ceñidos a plazo fijo) y con recursos estatales, ascendientes a 225.792 Unidades Tributarias Mensuales por año²⁵¹.

La administración del sistema la realiza una sociedad anónima de giro único de carácter privado, a la que se adjudica la gestión de los fondos de cesantía, tras una licitación pública²⁵², lo que es reflejo de la subsidiaridad inspiradora de la nueva seguridad social chilena²⁵³. Esta sociedad tiene derecho a una retribución²⁵⁴, que será de cargo de los afiliados, y que se determinará en las bases de la licitación²⁵⁵. Dicha comisión puede subir o bajar si la rentabilidad real de los fondos de cesantía supera la de una cartera referencial fijada por la

²⁵⁰ANDRADE, M. y URRUTIA, P. 2010. Críticas al Seguro de Desempleo Chileno. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile. Pp. 19.

²⁵¹CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp.179.

²⁵²CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 192.

²⁵³ANDRADE, M. y URRUTIA, P. op. Cit. Pp. 17

²⁵⁴El monto actual asciende al 0,49% de las remuneraciones anuales.

²⁵⁵CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 192.

Superintendencia de Pensiones en un período de seis meses, caso en el cual la comisión aumenta o se reduce en un 10%²⁵⁶.

En cuanto a las inversiones que puede realizar la administradora, antes de la dictación de la Ley 20.328, la cartera debía asimilarse a las inversiones indicadas para el fondo E de pensiones de vejez. Sin embargo, se decidió determinar parámetros más acorde con los objetivos del fondo de cesantía²⁵⁷.

Respecto de los beneficios, cabe distinguir entre los fondos de la cuenta individual y del fondo solidario. En el primero caso, el trabajador puede solicitar el beneficio sin importar la causal de despido invocada, debiendo mantener 12 (contrato indefinido) o 6 (plazo fijo) cotizaciones desde su afiliación o último retiro, pudiendo girar sus montos cuantas veces pueda hacerlo.

Tienen derecho a percibir el fondo solidario, los despedidos por causales que no le sean imputables, que cuenten con 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, ser las tres últimas de carácter continuo y con el mismo empleador. En este caso, el trabajador con contrato indefinido recibirán 5 giros que corresponderían al 70, 55,45, 40 y 35% del promedio de sus remuneraciones, en tanto, los sujetos que laboren a plazo fijo percibirán tres giros con montos

²⁵⁶CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 192-193.

²⁵⁷CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 193.

ascendentes al 50, 40 y 35% de su media remuneracional. Con todo, los trabajadores no podrán percibir más de 10 giros con cargo al fondo solidario, dentro del término de cinco años.²⁵⁸.

Un aspecto interesante es que al incrementarse la cesantía en más de un punto respecto del promedio de los últimos cuatro años, los beneficiarios que estén percibiendo el quinto giro tendrán derecho a un sexto y séptimo que ascenderá a un 30% del promedio de sus últimas remuneraciones²⁵⁹.

A fines de 2015, los montos totales de las cuentas individuales ascendían a \$3.803 miles de millones y los del fondo común los \$1.765,5 miles de millones, significando un aumento del 12% y 17% respectivamente, en relación a las cifras del año anterior²⁶⁰. Ese ascenso ha ocurrido a pesar que los afiliados incrementaron sus solicitudes a esta entidad (desde 1 millón de 2010 a 1,3 millones en 2015), primando la utilización de los recursos de las cuentas individuales, en desmedro del fondo común, que no ha sido tan requerido, a pesar que las reformas efectuadas han favorecido su uso²⁶¹. En cuanto a su

²⁵⁸CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 183-187.

²⁵⁹CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 187.

²⁶⁰COMISIÓN DE USUARIOS DE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTÍA. 2016. Informe 2015-2016. Santiago. Administradora de Fondos de Cesantía. Pp. 18.

²⁶¹COMISIÓN DE USUARIOS DE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTÍA. op. Cit. Pp. 20.

aceptación, destaca que en todas las situaciones evaluadas (call center, sucursales y página web), la administradora obtiene sobre el 70% de satisfacción²⁶².

1.4.2. Paralelo con el sistema de pensiones de vejez.

Luego de examinar los aspectos fundamentales del seguro de cesantía, inmediatamente asaltan una serie de semejanzas con el modelo de pensiones de vejez de las A.F.P. La primera es la administración privada del modelo, elección que se siguió al crear el modelo de cesantía en 2002. En todo caso, se estableció que fuera una sola la que administrara todo el sistema, evitando el modelo de competencia de las A.F.P., a efectos de abaratar costos, asignando la gestión mediante licitación, tal como consta en la tramitación legislativa²⁶³.

De igual forma, observamos dos tipos de fondos, a diferencia de las A.F.P., que sólo tienen cuentas individuales de capitalización individual. Con todo la administración de ambos la realiza un privado (el componente solidario del sistema de pensiones se sostiene mediante impuestos y lo gestiona el Instituto de Previsión Social). Además, se ciñe a los parámetros legales e indicados por la

²⁶²COMISIÓN DE USUARIOS DE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTÍA. op. Cit. Pp. 33-36.

²⁶³ARELLANO, P. 2002. A un año de su vigencia, algunos tópicos de interés del seguro de desempleo. Revista de Derecho de la Universidad de Concepción. N° 211, Pp. 209-210.

autoridad, semejante a lo que ocurre con las A.F.P. En este punto, el Profesor Pablo Arellano considera que el derecho de trabajo mutó su función protectora, incorporando ahora una que también favorece la economía, a través de una entidad que gestione técnicamente los fondos²⁶⁴.

²⁶⁴ARELLANO, P. 2002. op. Cit. Pp. 216.

2.- SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.

2.1. Antecedentes históricos de la génesis del sistema de capitalización individual.

Tal como muchos contemporáneos, jóvenes economistas de la Universidad de Chicago creían que el sistema de previsión era anárquico y con graves problemas de administración. Esa situación los llevó a generar un modelo alternativo, fundado en sus convicciones liberales e individualistas²⁶⁵, que plasmaron en su texto programático “El Ladrillo”²⁶⁶, en el cual plantearon la creación de dos subsistemas previsionales, uno de contenido mínimo y estatal, para los que mayores de 65 años de edad y que hubieren laborado más de 25 años; y otro fundado en el ahorro, administrado por un “fondo de pensión”, que invertiría los aportes en el mercado de capitales. Este modelo constituiría un “mecanismo de acumulación de riqueza en manos de los trabajadores”, por

²⁶⁵VON GERSDORFF, H. 1984. El sistema previsional chileno durante los diez últimos años. Revista Estudios de Economía. Volumen 11. Pp. 19.

²⁶⁶DE CASTRO, S. (pról.). 1992. El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno. Santiago. Centro de Estudios Públicos.

cuanto lo ahorrado se transformaría en una importante fuente de inversiones, provocando una socialización de la riqueza²⁶⁷.

Tras el Golpe de Estado de 1973, la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) acogió a muchos de quienes elaboraron “El Ladrillo”. Uno de ellos, el Ministro Sergio De Castro encomendó al economista Miguel Kast que estudiara el sistema norteamericano de pensiones, en el cual existían empresas que administraban fondos de pensiones²⁶⁸.

En sus primeros documentos, ODEPLAN proponía un modelo universal (que abarcara a todos los trabajadores del país); uniforme (igual para todo el sector laboral)²⁶⁹; y que fomentara la libre elección y la competitividad (entregándole al afiliado el derecho de elegir la institución que administraría sus fondos de pensiones)²⁷⁰. Agregando que su financiamiento se materializaría mediante la capitalización en cuentas individuales, integradas con aportes del trabajador y

²⁶⁷DE CASTRO, S. op. Cit. Pp. 129-130-131-134

²⁶⁸ARANCIBIA, P. 2007. Sergio De Castro El arquitecto del modelo económico chileno. Santiago. Ed. Biblioteca Americana. Pp. 325. Uno de los modelos que inspiró al sistema chileno fue el mecanismo de la Employee Retirement Security Act Erisa de 1974, de los Estados Unidos de América, que se basaba en cotizaciones fijas. ARELLANO, P. y CIFUENTES, H. 2011. op. Cit. Pp. 218.

²⁶⁹OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1975. Bases para la modificación del Sistema Previsional Chileno. Santiago. ODEPLAN. Pp. .6.

²⁷⁰OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1975. op. Cit. Pp. 5-9.

empleador, que se invertirían en un portafolio de instrumentos de valores²⁷¹, para así asegurar la correspondiente rentabilidad²⁷². En tanto, su administración la realizarían Asociaciones de Ahorro Profesional o Corporaciones de Seguridad Social, dirigidas por los propios afiliados, que elegirían libremente la que les conviniera²⁷³.

En sus primeros esbozos, la subsidiaridad ya aparece como uno de los principios ordenadores del sistema, tal como lo era para la mayor parte de las reformas asumidas por las autoridades militares²⁷⁴. Se estimaba que el sistema de pensiones debía compatibilizar la seguridad social con el crecimiento económico, el fomento del empleo y una equilibrada distribución de la riqueza²⁷⁵

²⁷¹OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1974 (b). Estudios sobre Reforma Previsional. Santiago. ODEPLAN. Pp. 19.

²⁷²ORLANDINI, L. op. Cit. Pp. 186.

²⁷³OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1974 (c). Reforma Previsional. Santiago. ODEPLAN. Pp.3. ORLANDINI, L. op. Cit. Pp.201-204. Entre las funciones que tendrían estas corporaciones destaca la recaudación de las cotizaciones con que se financia el sistema, otorgar y pagar los beneficios y prestaciones que la norma indica, realizar los traspasos y asignaciones de fondos de reparto, administrar los fondos de capitalización de sus afiliados, invirtiéndolos en instrumentos del mercado de capitales.

²⁷⁴Definido, en palabras de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, de 1974 como aquel en que el Estado "le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias y particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente". En el terreno previsional, implica que el Estado sólo suplirá las pensiones de los trabajadores de más bajos recursos, mientras el resto deberá formar su propia jubilación

²⁷⁵MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.1975. Anteproyecto del estatuto fundamental de principios y bases del sistema de seguridad social. Santiago. Ed. Universitaria. Pp. 5.

Estos profesionales creían que los recursos de la seguridad social modificarían la estructura social y económica del país, por cuanto la propiedad de las empresas se traspasaría a los trabajadores, a través de la inversión de los fondos de pensiones, transformándolos así en dueños de las grandes empresas del país²⁷⁶. En esa línea de pensamiento, propusieron entregar las empresas nacionalizadas a los administradores de estos montos, lo que a su juicio constituiría una suerte de resarcimiento a los trabajadores por la inflación y los incrementos de sus cotizaciones²⁷⁷.

Con todo, ODEPLAN no se ciñó a lo señalado en “El Ladrillo”, sustituyendo la idea de la pensión universal mínima, por un esquema en que el Estado supliría la diferencia entre el piso del beneficio y lo efectivamente cotizado. Asimismo, formuló propuestas menos liberales y más acordes con el estatismo imperante²⁷⁸, como obligar a las administradoras a garantizar con su patrimonio una rentabilidad mínima del 6% anual, ceñir el costo de gestión a 2% y que los directores de las gestoras los elegirían los propios ahorrantes²⁷⁹.

²⁷⁶OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1974 (a). Comentarios de ODEPLAN al proyecto del Ministerio del Trabajo. Santiago. ODEPLAN. Pp. 7.

²⁷⁷ESTUDIOS SOBRE REFORMA PREVISIONAL. 1974. Por María Teresa Infante “et al”. Santiago, ODEPLAN, Pp. 32.

²⁷⁸ACUÑA, R. e IGLESIAS, A. op. Cit. Pp. 435.

²⁷⁹ *Ibíd.*

No obstante el entusiasmo de sus autores, la propuesta no fue bien recibida por la Junta de Gobierno en 1974, por cuanto la consideraron muy innovadora, posponiendo su discusión hasta que se efectuaran estimaciones del ahorro que produciría²⁸⁰. Con todo, sus promotores insistieron en esta idea, viéndose enfrentados a los sectores estatistas de la Dictadura. De forma que la previsión se convirtió en uno de los frentes de la guerra ideológica que los enfrentó, que en este caso personificaban el Ministerio del Trabajo y ODEPLAN, respectivamente²⁸¹.

La distancia entre ambos bandos quedó patente en los “comentarios” que ODEPLAN efectuó a las propuestas del Ministerio del Trabajo. En ellos, criticó la mantención del reparto para el 70% más pobre de la población, circunscribiendo la capitalización individual al 30% restante. También observó la mantención de cuatro de las instituciones existentes, en las que se fusionarían las otras, las que además quedarían bajo administración estatal y con afiliación obligatoria, en función al trabajo realizado.²⁸² El Ministerio replicó que la propuesta de ODEPLAN no era solidaria, que las edades de jubilar eran excesivas para las expectativas de vida en Chile²⁸³, y favorecería a los empresarios²⁸⁴.

²⁸⁰ESTUDIOS SOBRE REFORMA PREVISIONAL. op. Cit. Pp. 18-19.

²⁸¹HUNEEUS, C. 2005. El régimen de Pinochet. Santiago. Ed. Sudamericana Chilena. Pp. 456.

²⁸²OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN. 1974 (a). op. Cit. Pp. 10-11.

²⁸³ESTUDIOS SOBRE REFORMA PREVISIONAL. Op. Cit. Pp. 19.

Con todo, la Fuerza Aérea²⁸⁵ no bloqueó la iniciativa, incluso aportó su visión al proyecto de nueva seguridad social, difundido en noviembre de 1975. Esta propuesta recogió la capitalización individual para el sistema de pensiones, pero dentro de una modificación más ambiciosa que incluía salud y otros subsidios sociales, fusionando las iniciativas de ODEPLAN y de la Aviación en salud²⁸⁶. Este modelo sería administrado por Corporaciones de Seguridad Social, similares a las mencionadas Asociaciones de Ahorro Profesional, y que gestionarían sus propios afiliados²⁸⁷.

Finalmente, las tensiones entre ODEPLAN y la Fuerza Aérea concluyeron con el reemplazo del Ministro del Trabajo estadista Nicanor Díaz por Sergio Fernández en 1976, cercano al grupo liberal del régimen, quien rápidamente archivó las propuestas de su antecesor, desestimando definitivamente el reparto²⁸⁸. Con todo, el rechazo a la reforma mantendrá su fuerza dentro del

²⁸⁴Entrevista a Nicanor Díaz en MARRAS, S. 1988. Confesiones. Santiago. Ornitorrinco. Pp.116.

²⁸⁵Institución que entre 1973 y 1976 dirigió el Ministerio del Trabajo.

²⁸⁶HUNEEUS, C. op. Cit. Pp.456.

²⁸⁷HUNEEUS, C. op. Cit. Pp. 456-457.

²⁸⁸CAVALLO, A.; SALAZAR, M. y SEPÚLVEDA, O. 2012. La historia oculta del régimen militar 1973-1988. Santiago. Uqbar Editores. Pp.134-135. VERGARA, P. Auge y caída del neoliberalismo en Chile. 1985. Santiago. FLACSO. Pp. 140.

gobierno, por lo cual los liberales debieron librar nuevas batallas hasta alcanzar su objetivo²⁸⁹.

El reimpulso definitivo de la reforma previsional estuvo en las manos del Ministro del Trabajo desde 1978 José Piñera²⁹⁰. Si bien los integrantes de ODEPLAN señalaron que gran parte del trabajo estaba hecho²⁹¹, Piñera modificó profundamente lo elaborado, eliminando la garantía de rentabilidad y clarificando el modelo subsidiario del Estado en materia de pensiones²⁹². Al respecto, señaló que las enmiendas debían ser esenciales, ya que unas meramente parciales serían fácilmente reversibles²⁹³, para que así se sustituyera la concepción colectivista de las Cajas de Previsión²⁹⁴.

²⁸⁹PIÑERA, J. 1995. op. Cit. Pp. 30.

²⁹⁰Esta empresa, que consideraba la más importante, la acometió tras dictar en 1979 el denominado “Plan Laboral”, programa de reformas laborales que solucionó el boicot de las grandes centrales sindicales norteamericanas contra las exportaciones chilenas. CAVALLO, A.; SALAZAR, M. y SEPÚLVEDA, op. Cit. Pp. 309-313 y FONTAINE, A. 1988. Los economistas y el Presidente Pinochet. Santiago. Ed. Zigzag. Pp. 311.

²⁹¹ARANCIBIA, P. op. Cit. Pp. 241.

²⁹²UTTHOFF, A. 2001. La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales EN FRENCHS DAVIS, R. y STALLINGS, B. Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973. Santiago. LOM CEPAL. Pp. 233. También en ACUÑA, R. e IGLESIAS. op. Cit. Pp. 436.

²⁹³LARRAÍN, L. 1995. El sistema Privado de Pensiones y el Desarrollo Económico EN BAEZA, S. y MARGOZZINI, F. Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones. Santiago. Centro de Estudios Públicos. Pp.18.

²⁹⁴PIÑERA, J. 1986. Fundamentos de la Reforma Previsional EN: BAEZA, S. Análisis de la Previsión en Chile. Santiago. CEP. Pp. 208.

Para Piñera, la administración de los fondos de pensiones debía estar en manos de privados, específicamente “empresas con dueño” (sociedades anónimas), eficaces, prestas, competitivas, innovadoras, rentables y con profesionales evaluados por su desempeño y sujetos a metas²⁹⁵, y no cooperativas con directorios elegidos por los afiliados, como planteaba ODEPLAN²⁹⁶. De aquella definición, nacieron las Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.)

El nuevo proyecto fue presentado a la opinión pública el 1 de mayo de 1980, generando el inmediato rechazo de la oposición política, dirigentes sindicales e incluso miembros de la derecha tradicional, como el Presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri. Incluso la desaprobación alcanzó al mismo gobierno, específicamente al manejo privado de los fondos de pensiones, que incluso llevó a que José Piñera a proponer la creación de una administradora estatal, para que así su propuesta fuera más digerible²⁹⁷.

Durante la tramitación en las Comisiones Legislativas de la Junta de Gobierno, el proyecto nuevamente fue censurado al incluir a los militares en el nuevo sistema, los cuales lo consideraban incompatible con su carrera. En

²⁹⁵PIÑERA, J. 1995. op. Cit. Pp. 21-22.

²⁹⁶OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1974 (b). op. Cit. Pp. 56.

²⁹⁷ARANCIBIA, P. op. Cit. Pp. 325.

efecto, estimaban un peligro para la seguridad nacional que privados tuvieran información de su personal²⁹⁸. En definitiva, la disputa la ganaron los uniformados, ya que no se les incluyó en las A.F.P.²⁹⁹. Con todo, no tuvieron la fuerza de enfrentarse frontalmente al proyecto, máxime si podían aparecer como defensores de sus propios privilegios³⁰⁰. Dictándose, finalmente, el proyecto de reforma previsional como Decreto Ley 3500³⁰¹, en noviembre de 1980³⁰².

La evolución de la reforma previsional desde sus albores en “El Ladrillo” hasta el proyecto de José Piñera demuestra que fue una tarea de difícil realización. En muchas ocasiones estuvo en serio riesgo de naufragar debido a las resistencias que generaba. Incluso después de dictada, su implementación se tornó compleja, tal como veremos a continuación.

2.2. Evolución del modelo de capitalización individual entre 1981 y 2008.

²⁹⁸HUNEEUS, C. op. Cit. Pp. 462-463.

²⁹⁹La salida fue dictar una norma transitoria que ordenaba crear una comisión que revisaría el sistema previsional de las fuerzas armadas, situación que a la fecha no ha ocurrido. PIÑERA, J. 1995. op. Cit. Pp. 39-40.

³⁰⁰HUNEEUS, Carlos. op. Cit. Pp. 462-463.

³⁰¹Cavallo nos señala que Piñera había solicitado al Secretario de legislación Mario Devuechelle que le reservara este número para que el público lo pudiera recordar mejor. CAVALLO, A.; SALAZAR, M. y SEPÚLVEDA, O. op. Cit. Pp.381

³⁰²PIÑERA, J. 1995. op. Cit. Pp. 40.

Este sistema constituyó un nuevo paradigma ideológico para la seguridad social³⁰³, constituyendo, junto a otras reformas liberales, una de las siete modernizaciones definidas por el régimen militar³⁰⁴.

Tras su instalación, el sistema fue promovido incesantemente por el Estado y los medios³⁰⁵, señalando que asentaría una estocada mortal a la politización, construyendo una previsión libre, solidaria, justa y eficiente³⁰⁶. Junto a la propaganda, el gobierno ofreció incentivos a la afiliación al nuevo sistema, como la disminución de la tasa de cotización a 13% en total, casi la mitad del promedio del de las cajas³⁰⁷, lo que significaba un menor descuento a las remuneraciones y por ende su aumento³⁰⁸. Del mismo modo, los empresarios también promovieron el nuevo modelo, presionando para que sus trabajadores se afiliaran en él³⁰⁹, máxime si cesarían sus aportes³¹⁰. De esta forma, a solo dos

³⁰³VERGARA, P. op. Cit. Pp. 223-224.

³⁰⁴CAVALLO, A.; SALAZAR, M. y SEPÚLVEDA, O. op. Cit. Pp.316-317.

³⁰⁵ACUÑA, R. e IGLESIAS, A. op. Cit. Pp. 451.

³⁰⁶PIÑERA, J. 1986. Discurso del Ministro del Trabajo y Previsión Social con motivo de la Aprobación de la Reforma Previsional EN Baeza, S. Análisis de la Previsión en Chile. Santiago. CEP. Pp. 206-221

³⁰⁷ELTER, D. 1999. Sistema de A.F.P. chileno: Injusticias de un modelo. Santiago. LOM, Universitaria ARCIS. Pp. 106-107.

³⁰⁸Decreto Ley N° 3.501. ACUÑA, R. e IGLESIAS, op. Cit. Pp. 451. También ELTER, D. op. Cit. Pp. 107-109

³⁰⁹HUNEEUS, C. op. Cit. Pp. 465.

³¹⁰SALAZAR, G. 2012. Los Movimientos Sociales. Santiago. Uqbar Editores. Pp. 332.

años del inicio del régimen, dos tercios de los trabajadores ya se habían incorporado a una A.F.P.³¹¹.

No obstante su éxito y los apoyos que concitó³¹², la confianza a la reforma no fue unánime. La oposición a la Dictadura le reprochó su individualismo y falta de solidaridad³¹³, y la Iglesia Católica, señaló que la capitalización individual aumentaría la postergación de los jubilados y enriquecería a los grandes grupos económicos del país³¹⁴.

Del mismo modo, centros de estudios como CIEPLAN³¹⁵, también criticaron el sistema, refiriendo que no era necesario que el reparto fuera reemplazado, bastando solo con perfeccionarlo. Sus autores señalaron que bastaba con uniformar los beneficios y las cotizaciones, modernizar su administración, indexar los fondos para neutralizar los efectos de la inflación y recuperar la cobertura perdida durante los setentas³¹⁶. Al revés, el nuevo modelo se vinculaba íntimamente con el mercado de capitales, de negativa reputación en la época

³¹¹ELTER, D. op. Cit. Pp. 106.

³¹²Empresarios, sindicatos ligados a la Secretaría General de los Gremios, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno y la Sociedad Nacional de Agricultura

³¹³HUNEEUS, C. op. Cit. Pp. 463-465.

³¹⁴ARZOBISPADO DE SANTIAGO. 1981La Reforma Previsional. Santiago. Eco. Pp. 28

³¹⁵Véase ARELLANO, J. 1981. Op. Cit.

³¹⁶ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 109-110.

atendido el bajo retorno que generaba (debido al contexto inflacionario) y a que las inversiones realizadas eran riesgosas e inestables³¹⁷.

No obstante las críticas, las A.F.P. se impusieron en la elección de trabajadores y salieron airoas a su primera prueba de fuego: la crisis económica de 1982³¹⁸. De hecho, las rentabilidades anuales de las administradoras fueron de un 12.3% durante la década de los ochenta³¹⁹.

En el aspecto normativo, el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones se afianzó a través de numerosas regulaciones que las perfeccionaron, como la creación de una Superintendencia específica para las entidades administradoras³²⁰. Al respecto, Piñera descartó su fiscalización por las instituciones existentes, por cuanto consideró realizarían un escrutinio poco exigente³²¹.

³¹⁷ARELLANO, J. 1981. op. Cit. Pp.18.

³¹⁸VALENTE, J. op. Cit. Pp. 55. Esta recesión provocó una caída del PIB en un 14% durante 1982, empujando la cesantía a un 30%.

³¹⁹VALENTE, J. op. Cit. Pp. 56-57.

³²⁰Artículo 93 del Decreto Ley N° 3.500.

³²¹PIÑERA, J. 1995. Op. Cit. Pp. 43.

Durante el resto de la década de 1980, el sistema fue modificado en numerosas ocasiones³²², para así delinear el destino de fondos, enfatizando, por ejemplo, los límites de inversión en determinados instrumentos³²³. Otras enmiendas consistieron en la rebaja del encaje del 5% al 1%, la simplificación de la normativa que regulaba las comisiones³²⁴, el aumento de las facilidades para pensionarse anticipadamente y la creación de las cuentas de ahorro voluntario³²⁵.

En tanto, el Estado se hizo cargo del modelo de las Cajas de Previsión, destinando una significativa cifra para sostenerlas. También asumió el pago de los citados “bonos de reconocimiento”, incrementando la importancia de la previsión en el gasto público, que llegó a significar casi el 50% del mismo en 1989³²⁶. No obstante, el monto ha disminuido con el paulatino fallecimiento de los beneficiarios del antiguo sistema y el pago de los “bonos de reconocimiento”, de forma que prontamente llegará a 0³²⁷.

³²² ACUÑA, R. e IGLESIAS, op. Cit. Pp. 453. En total, fueron 301 modificaciones, derivadas de 22 leyes.

³²³ ARENAS, A. 2000. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. Santiago. CEPAL. Pp. 37. En el mismo sentido, ACUÑA, R. e IGLESIAS, op. Cit. Pp. 453.

³²⁴ ACUÑA, R. e IGLESIAS, op. Cit. Pp. 453.

³²⁵ ACUÑA, R. e IGLESIAS, op. Cit. Pp. 454.

³²⁶ MARTÍN, M. 1998. Integración al desarrollo: una visión de la política social EN LEHERA, E. y TOLOZA, C. (ed.). Chile en los noventa. Santiago. Dolmen Ediciones. Pp. 342.

³²⁷ MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 33.

Con la llegada de los gobiernos democráticos en los noventa, el sistema sólo sufrió modificaciones que profundizaron el mercado de capitales³²⁸. En efecto, las nuevas autoridades mantuvieron la estructura existente, atendida la compleja transición hacia la plena democracia, los enclaves autoritarios, la situación económica de comienzos de los noventa y el interés del Presidente Aylwin en efectuar una reforma tributaria y laboral³²⁹. Algunos autores manifestaron que la velo que aún mantenían las fuerzas de derecha, sumada a la debilidad de los sindicatos y otras fuerzas sociales, provocaron que no se discutiera siquiera la sustitución del modelo³³⁰.

Así, a fines de los noventa sólo podemos enumerar normas que perfeccionaron el control de los conflictos de intereses dentro de las administradoras³³¹; aumentaron el límite de inversión en ciertos instrumentos financieros³³² y levantaron los topes para el ahorro voluntario, concediéndoles

³²⁸ARENAS, A. 2000. op. Cit. Pp. 37. Ley N° 18.964, de 1990

³²⁹HORMAZÁBAL, R. 2012.El gran engaño: 30 años del sistema de AFP. Santiago. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Pp. 20-21

³³⁰HORMAZÁBAL, R. op. Cit. Pp. 41.

³³¹Ley N° 19.301, de 1994.

³³²Ley N° 19.389, de 1994.

beneficios tributarios³³³. En este sentido, podría estimarse que los primeros gobiernos democráticos legitimaron el sistema.

En 1999 se creó el denominado fondo “tipo 2”, de perfil más conservador y que acogió a los que jubilaban bajo las modalidades de retiro programado y renta temporal, tal como a los próximos al retiro. Esta modificación fue la antesala a la creación de los multifondos previsionales en 2002³³⁴, constituido por cinco tipos de fondos definidos por su riesgo, y que el propio afiliado podía elegir para invertir sus aportes. Innovación que fue celebrada por considerándosele una nueva muestra de libertad de los cotizantes en la elección de sus montos previsionales³³⁵.

Otra modificación relevante fue la incorporación de un Sistema de consultas y oferta de montos de pensión (SCOMP)³³⁶, que permitió que las personas próximas a pensionarse pudieran recibir simultáneamente las ofertas de todas las compañías de seguro y A.F.P., para así obtener un mejor beneficio de vejez³³⁷

³³³Ley N° 19.768, de 2001.

³³⁴Ley N° 19.795, de 2002.

³³⁵VALENTE, J. op. Cit. Pp. 70-72.

³³⁶Creado por la Ley 19.934 de 2004 y perfeccionado en 2008

³³⁷ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. 355-356.

A pesar del aparente consenso que existía frente al sistema de las A.F.P., se levantaron voces criticándolo, pidiendo su enmienda o sustitución, situación que analizaremos en lo sucesivo.

2.3. Críticas al sistema.

En sus primeros veinticinco años, el sistema produjo efectos significativos en la economía, desarrollando un evolucionado mercado de capitales³³⁸. Sin embargo, muchos autores estimaron que no incrementó las prestaciones otorgadas, de hecho indicaron que sólo uno de cuatro cotizantes obtendría una pensión acorde a su remuneración³³⁹.

Algunos autores señalaron que los beneficios de las A.F.P. solo los percibía el quintil de mayores ingresos, sumiendo en la incertidumbre y desamparo al resto de la población, especialmente a las mujeres³⁴⁰. Agregan que la reforma profundizó la fractura social del país, ya que si bien es un único sistema para

³³⁸RIESCO, M. 2007. Se derrumba un mito: Chile reforma sus sistemas privatizados de Educación y Previsión. Santiago. CENDA. Pp. 111.

³³⁹SALAZAR, G. op. Cit. Pp. 337.

³⁴⁰RIESCO, M. op. Cit. Pp. 112.

todos los trabajadores, produjo desigualdades en el acceso y monto del beneficio, derivadas de la disparidad de ingreso³⁴¹.

El sistema también fue criticado por ser poco competitivo, atendida la escasa diferenciación entre las administradoras, derivada del carácter obligatorio de las cotizaciones, las regulaciones y la imprevisibilidad de sus rentabilidades³⁴². En efecto, el mercado de las A.F.P. no es elástica a la rentabilidad y a las comisiones, lo que se agravó por las dificultades para que entren nuevos actores³⁴³.

El modelo permite que los trabajadores manejen el destino de sus fondos (a través de los multifondos), lo incrementen mediante ahorro voluntario y elijan la forma en que se los pagará su pensión. Sin embargo, esas operaciones sólo las pueden realizar los cotizantes que conocen el sistema financiero, es decir, los de más altos ingresos³⁴⁴. En efecto, el sistema requiere de afiliados informados que ejerzan sus derechos, operando como actores y no como meros espectadores de las acciones de las A.F.P. Además, las cualidades de un correcto y regulador son fundamentales, pero insuficientes, máxime si el arraigo cultural y la proactividad

³⁴¹MIRANDA. E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp.19-20.

³⁴²MIRANDA. E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 24-25.

³⁴³MIRANDA. E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 25.

³⁴⁴MIRANDA. E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 26-27.

de los imponentes son imprescindibles para que el sistema funcione de acuerdo a su lógica³⁴⁵.

En el mercado de capitales, los fondos de pensiones están expuestos a crisis y desequilibrios económicos³⁴⁶. De hecho, no existe un estándar para gestionar los recursos, de forma que las autoridades no pueden realizar correcciones cuando las administradoras yerran en la inversión de los fondos³⁴⁷. Si bien existen salvaguardias ante esos vértigos, el mercado de las A.F.P está concentrado en pocos actores, controlados por holdings nacionales e internacionales, lo que genera que los fondos sean vulnerables a fluctuaciones financieras³⁴⁸.

También se reprocha la desconexión entre la rentabilidad de los fondos con las utilidades de las administradoras³⁴⁹, situación que se genera del hecho que

³⁴⁵ASTELARRA, F. y BERTÍN, H. 2004. Sistemas de pensiones en Chile y Uruguay: Lecciones y temas pendientes. EN: HARDY, C. (ed.). Equidad y protección social: desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago. LOM Ediciones. Pp. 206.

³⁴⁶ZAPATA, F. 1997. Mitos y realidades del Sistema Privado de Pensiones en Chile (AFP). Santiago. LOM Ediciones. Pp. 88.

³⁴⁷MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 132.

³⁴⁸ZAPATA, F. op. Cit. Pp. 77.

³⁴⁹Un ejemplo nos lo da Franyo Zapata, señalando que en 1995 la A.F.P. Provida obtuvo un 20% de utilidades, pero los fondos que gestionaba sólo rentaron 3,4%. ZAPATA, F. op. Cit. Pp. 78-79.

las A.F.P. pueden cobrar una comisión de administración aunque generan pérdidas en los fondos en un período³⁵⁰.

El sistema previsional se vincula directamente con la estructura del trabajo, pues se financia con las cotizaciones que los trabajadores pagan³⁵¹. De manera que si el mercado laboral mantiene un gran número de trabajadores temporales, que por su inestable condición, mantienen extensas lagunas en sus imposiciones, esa situación repercutirá en el importe de las pensiones que se les pagará³⁵², lo que se suma a que por las exiguas remuneraciones, ellos cotizarán enjutos montos.

El fenómeno de trabajadores afiliados al sistema, pero no cotizantes, denominado “ausentismo de cotizaciones” es un problema que no ha sido considerado adecuadamente por las autoridades³⁵³. Su magnitud se refleja en el ejemplo que nos otorga Juan Sebastián Gumucio, quien constató que en diciembre de 1995 menos de la mitad de los afiliados tenía sus cotizaciones al día, incluso el 30% ni siquiera había enterado una en los últimos doce meses³⁵⁴

³⁵⁰ZAPATA, F. op. Cit. Pp. 82

³⁵¹ARENAS, A. 2000. op. Cit. Pp. 58.

³⁵²MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp.22-23.

³⁵³MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 54

³⁵⁴GUMUCIO, J. 1996. De reparto a capitalización. La experiencia chilena. Revista Laboral Chilena. Pp. 66

Otro elemento que incide en el problema previsional es la baja participación de los jóvenes en el mercado del trabajo, problemática que provocará que su tasa de reemplazo disminuya conforme se retrase su ingreso al sistema previsional. En efecto, si el acceso se produce a los 20 años la tasa será del 70%, en tanto, si ocurre a los 30 años, llegará sólo el 44%³⁵⁵.

En tanto, a los trabajadores de altas rentas los perjudica la existencia del denominado tope imposible, ya que sólo acumulan montos hasta esa cifra, lo que a la postre disminuye su aporte³⁵⁶, y por ende lo que recibirán cuando jubilen. Si bien esa temática fue salvada parcialmente con la creación de las cuentas de ahorro voluntarios, ellas no significan una solución efectiva, por cuanto sólo beneficiaron a sus contratantes³⁵⁷.

El sistema de capitalización señala que las cuentas individuales son de propiedad de los cotizantes, situación que los animaría a controlar de mejor forma la evasión³⁵⁸. Sin embargo, es poco lo que pueden hacer los trabajadores

³⁵⁵CHEYRE, H. 2006. 25 años del sistema privado de pensiones: mitos y realidades. EN: TITZE, M. (edit.). AFP: 25 años. Un Modelo Exitoso. Santiago. Libertad y Desarrollo. Pp. 53-54.

³⁵⁶Hasta 2008 dicho tope era 60 Unidades de Fomento, luego de lo cual se ha ido reajustando anualmente por la Superintendencia de Pensiones.

³⁵⁷MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 96

³⁵⁸MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. op. Cit. Pp. 23.

ante empleadores que no enteran sus imposiciones, máxime las facilidades que el propio sistema entrega para eludir esta obligación³⁵⁹.

Finalmente, se ha cuestionado la desmedrada situación de las mujeres, por cuanto reciben menores pensiones debido a que cotizan, perciben y laboran menos que los hombres. La génesis de este problema la encontramos en la escasa calificación de sus empleos, el hecho que jubilan antes que los hombres y a que presentan largos períodos de inactividad laboral, derivados del cuidado de hijos, ancianos y enfermos³⁶⁰.

2.4. Comisión Marcel y reforma previsional de 2008.

Ante las crecientes críticas a las AFP, la entonces candidata Michelle Bachelet propuso en 2005 una reforma profunda al sistema de pensiones, señalando el grave riesgo al que estaban expuestos los que estaban próximos a jubilarse, máxime si sus pensiones no los sostendrían en el futuro.

Uno de los problemas que Bachelet observaba era la baja densidad de cotizaciones (50%), reflejo de un mercado del trabajo más complejo del que

³⁵⁹MILLÁN, J. 2006. Mirada hacia el futuro” EN: TITZE, M. (edit.). A.F.P: 25 años, un modelo exitoso. Santiago. Fundación Libertad y Desarrollo. Pp. 89. En el mismo sentido, CHEYRE, H. 2006. op. Cit. Pp. 46-47.

³⁶⁰ARENAS, A. 2000. op. Cit. Pp. 95-96.

pensaron los creadores del D.L. N° 3.500, en especial para las mujeres. De manera que cerca del 60% de los jubilados obtendría pensiones iguales o inferiores al mínimo legal, y dos tercios no tendrían derecho a la garantía legal por no tener las suficientes cotizaciones³⁶¹. Al respecto, proponía aumentar la cobertura a los trabajadores independientes, apoyar a las mujeres y formalizar a los trabajadores de bajos ingresos³⁶².

Tras asumir su primer gobierno en 2006, la Presidenta Bachelet llamó a una comisión de expertos, compuesta por destacados personeros técnicos, liderados por Mario Marcel, para que examinaran el sistema y propusieran enmiendas³⁶³. Luego de un intenso trabajo, la Comisión concluyó, en primera instancia, que el sistema previsional no estaba en crisis, que se ceñía a los parámetros esperables y que los fondos estaban bien resguardados. En este punto, los partidarios del modelo refirieron que las conclusiones de la comisión lo validaron políticamente, soslayando a quienes pretendían efectuarle cambios radicales o sustituirlo por uno de reparto³⁶⁴.

³⁶¹HUEPE, M. y LARRAÑAGA, O. 2010. Sistemas de Pensiones Solidarias” EN: Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile. Santiago. Uqbar Editores. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pp. 165.

³⁶²ARENAS, A. 2000. op. Cit. Pp. 59-60.

³⁶³CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. 2006. El derecho a una vida digna en la vejez hacia un contrato social con la previsión en Chile. Santiago. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

³⁶⁴VALENTE, J. op. Cit. Pp. 81.

Junto a lo anterior, la entidad formuló 70 propuestas de mejoras al sistema, como crear un pilar solidario de pensiones; favorecer la equidad de género, la competencia y la cobertura; perfeccionar la organización del modelo de las administradoras, y aumentar la densidad de cotizaciones³⁶⁵. Tales sugerencias se transformaron en la Ley N°20.255, primera modificación sustancial al sistema previsional desde 1981.

La aludida reforma contenía tres ejes fundantes: establecer un nuevo sistema de pensiones solidarias, con lo que el Estado volvería a ser el garante de la seguridad social; acrecentar la cobertura de los grupos vulnerables, como jóvenes, mujeres y trabajadores independientes; y perfeccionar el sistema de capitalización individual, aumentando su competencia, disminuyendo sus costos y fortaleciendo el ahorro previsional voluntario³⁶⁶.

El cambio más importante fue la creación del pilar solidario, aumentando la cobertura previsional de los grupos vulnerables, reemplazando el limitado programa de pensiones asistenciales del D.L. N° 869, de 1975³⁶⁷, sujeto a los

³⁶⁵VALENTE, J. Op. Cit. Pp.82.

³⁶⁶CHILE. MINISTERIO DE HACIENDA. 2008. La Reforma Previsional Chilena. Proyecciones fiscales 2009-2025. PP. 5.

³⁶⁷ARENAS, A. 2010.Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Santiago. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pp. 92.

vaivenes presupuestarios. Sus beneficios más significativos fueron la pensión básica solidaria de vejez y el aporte previsional solidario³⁶⁸. El primero constituía el más sustancial de los cambios, por cuanto otorgaba el derecho a pensión a todo mayor de 65 años que integrara el 60% más pobre del país³⁶⁹.

Otro elemento significativo fue el denominado “bono por hijo nacido”, elemento de equidad enfocado a igualar las pensiones de mujeres y hombres.³⁷⁰, medida que también reflejaba la importancia que la sociedad le otorgaba a la maternidad, considerándola una responsabilidad de todos³⁷¹. Otra medida a favor de este género fue la devolución de la sobreprima del seguro de invalidez y sobrevivencia³⁷².

Otra importante reforma fue la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional, trazándose un cronograma que concluiría a mediados de la década de 2010³⁷³. Junto a lo anterior, y para facilitar y obtener

³⁶⁸ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 93

³⁶⁹ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 93

³⁷⁰Este beneficio consiste en un aporte que se entera en la cuenta de todas las mujeres que coticen, y que corresponderá al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales a la fecha de nacimiento del hijo .Artículos 74 y siguientes de la Ley N° 20.255.

³⁷¹VALENTE, J. op. Cit. Pp. 84.

³⁷²ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 97.

³⁷³Con todo, esta parte de la reforma aún no se ha implementado plenamente, ya que la afiliación obligatoria al sistema de los trabajadores independientes se postergó a 2018, de acuerdo a lo previsto en la Ley 20.894.

un pronto pago, el Servicio de Impuestos Internos transferiría a la administradora correspondiente los montos retenidos previsionalmente, para así enterar las cotizaciones que se adeudaren³⁷⁴.

En relación a la capitalización individual, la reforma adoptó importantes correcciones al modelo, como separar el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia de la administración de las A.F.P., que ahora lo pagarán los empleadores³⁷⁵. Además, a los nuevos imponentes se les asignaron una administradora seleccionada por su baja comisión. De la misma forma, aumentaron los incentivos al ahorro previsional voluntario, se creó el ahorro previsional colectivo³⁷⁶.

Junto a lo anterior, el marco regulatorio de las inversiones de las administradoras fue perfeccionado. Además, se creó la figura del asesor previsional para apoyar a los afiliados³⁷⁷.

³⁷⁴ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 99-100.

³⁷⁵ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 102. El proceso en que los empleadores pasarían a pagar el seguro de invalidez y sobrevivencia sería en etapas, la primera, a contar de 2009, la obligación la tendrían quienes contratasen a más de 100 trabajadores y a partir de 2011, sería para todos.

³⁷⁶ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 101-104.

³⁷⁷ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 104-105.

En el ámbito institucional, el legislador unificó la regulación del sistema civil de pensiones, disperso hasta entonces entre las Superintendencias de Seguridad Social y de A.F.P, generando la nueva Superintendencia de Pensiones. Para la administración y entrega de los beneficios fue creado el Instituto de Previsión Social, al que además se le confirieron las atribuciones del antiguo Instituto de Normalización Previsional³⁷⁸.

2.5. Características del sistema de capitalización individual.

Luego de realizado un vistazo a la evolución del sistema de pensiones actual, corresponde analizar algunas de sus características principales. La principal es su orientación individualista, en la que cada trabajador genera su propia pensión, a través de su ahorro en las administradoras³⁷⁹. Este modelo se lo indica como “libertario”, por cuanto entrega al afiliado la posibilidad de elegir la gestora de sus fondos, la forma en que puede pensionarse y la fecha en que lo hará³⁸⁰, ofreciendo además también condiciones igualitarias a todos los afiliados.

³⁷⁸ARENAS, A. 2010. op. Cit. Pp. 108. Las únicas funciones que no se entregaron a este nuevo organismo fueron las relativas al Seguro de la Ley N° 16.744, que quedaron radicadas en el también nuevo Instituto de Seguridad Laboral

³⁷⁹ACUÑA, R. 2015. El aporte del sistema de capitalización individual en Chile EN: Pensiones: Propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD. Pp.222.

³⁸⁰HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 200.

Estos montos se destinan a la cuenta individual que las administradoras se obligan a gestionar, pero que los afiliados mantienen asociados a ellos. La doctrina ha señalado que los afiliados tienen propiedad sobre lo que aporten, pero afectada a la obtención de una pensión de vejez.³⁸¹, lo que, a juicio de algunos, hace que los cotizantes consideren que su sacrificio actual les retribuirá un activo confiable en el futuro³⁸².

La administración del sistema la realizan sociedades anónimas abiertas de giro único, que gestionan los fondos y el otorgamiento de los beneficios. Estas entidades, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante A.F.P.) requieren un capital mínimo de 5000 Unidades de Fomento para constituirse, la cual debe ascender crecientemente desde 10.000 a 20.000 Unidades de Fomento, en cuanto se incremente.

La normativa establece la separación patrimonial y contable entre el fondo de pensiones y la administradora, para así evitar que los recursos sean usados en otros fines³⁸³. Esta situación posibilita una fiscalización más directa y efectiva, como también que las decisiones se realicen conforme a consideraciones

³⁸¹ARELLANO, P. 2012. Universalismo e individualismo en el derecho chileno de pensiones. Santiago. Librotecnia. Pp.303-305.

³⁸²GODOY, O. Y VALDÉS, S. op. Cit. Pp. 145.

³⁸³HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 202.

propias del régimen de pensiones³⁸⁴. Dicha disposición es relevante en los casos de quiebra o disolución de la administradora, por cuanto ayudan que el fondo se mantenga intacto³⁸⁵.

La incorporación al sistema ocurre mediante la afiliación a una administradora³⁸⁶. La afiliación es única y permanente, aunque el trabajador deje de cotizar o varíe de entidad administradora, por cuanto constituye su adhesión al sistema, su vinculación con el modelo en su conjunto³⁸⁷, que implica un acto automático (en cuanto exista relación laboral dependiente), que la ley impone como una obligación a quien se somete al vínculo de subordinación y dependencia³⁸⁸.

Los afiliados pueden elegir libremente la administradora donde integren sus cotizaciones previsionales, como también pueden desafiarse e incorporarse a otra. En tanto, las gestoras no pueden discriminar a ningún afiliado, debiendo aceptar a quién lo desee, otorgándoles los mismos beneficios y

³⁸⁴CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 388.

³⁸⁵HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 220.

³⁸⁶HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 204.

³⁸⁷ARELLANO, P. 2012. op. Cit Pp. 246.

³⁸⁸ARELLANO, P.2012.op. Cit. Pp. 248.

condiciones³⁸⁹. Con todo, los que se incorporen al sistema deben afiliarse a la administradora que les asigne la Superintendencia de Pensiones, y que es elegida por su baja comisión. Esta norma justamente busca que los afiliados jóvenes coticen en la entidad de precio más exiguo, por cuanto el escaso monto de sus cuentas hace que lo más relevante en su situación sea el cobro que se les hace³⁹⁰.

El sistema se sustenta fundamentalmente en las cotizaciones previsionales obligatorias del trabajador, que corresponden al 10% de sus remuneraciones y que el empleador descuenta e integra en la cuenta individual de cada afiliado. Dicha deducción se realiza hasta un monto de los emolumentos del operario, que en 2017 corresponde a 75,7 Unidades de Fomento. Junto a este aporte, los empleadores deben enterar la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia de cada uno de sus trabajadores, cifra que en 2017 ascendía a 1,41% de la renta imponible de éstos³⁹¹.

Los cotizantes que se traspasaron de una Caja de Previsión a una A.F.P. contaban con un instrumento valorizado en dinero que representaba las imposiciones que habían enterado a las primeras, denominado bono de

³⁸⁹ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 337

³⁹⁰ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. Op. Cit. Pp. 339-341.

³⁹¹HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 206-207.

reconocimiento, de financiamiento estatal³⁹². Además existen aportes que permiten aumentar el volumen de la cuenta individual de cada afiliado, como el denominado bono por hijo³⁹³, el de compensación por divorcio o nulidad, la disposición del remanente de la cuenta individual del seguro de cesantía o el aporte correspondiente al 50% de las primeras 24 cotizaciones obligatorias de los trabajadores jóvenes³⁹⁴.

Las administradoras ofrecen a sus afiliados cinco tipos de fondos de inversión, los cuales tienen asignadas letras desde la A a la E, de acuerdo a perfiles de inversión que van desde rentas muy variables (básicamente acciones y con altas volatilidades) a otras bastante fijas (representativos fundamentalmente de emisiones de deuda de ciertas entidades, con un retorno más esperable)³⁹⁵. El espíritu de este sistema es que los usuarios se hagan responsables del modelo que creen más estable o conveniente para su situación³⁹⁶.

³⁹²ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 376.

³⁹³Subsidio Fiscal equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos, y que se entera por el nacimiento de un hijo o de la adopción

³⁹⁴ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 380-381.

³⁹⁵HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 216-217.

³⁹⁶HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 216.

Con todo, los recursos de cada fondo deben destinarse a los instrumentos que ley señala³⁹⁷, en los valores indicados³⁹⁸, máxime la sensibilidad de los recursos gestionados. La normativa impone a las A.F.P. la obligación de obtener una rentabilidad mínima de sus fondos, que en el caso que no la alcanzaren, la deberán solventar con una reserva especial denominada “encaje” que corresponde al 1% del fondo gestionado.³⁹⁹.

El financiamiento de las administradoras se circunscribe al cobro de las comisiones, y que deducen de las remuneraciones de sus afiliados. El importe de las mismas es libre, uniforme y fijo para todos sus clientes⁴⁰⁰, y corresponde al precio por la administración de los fondos. Con todo, este elemento resulta altamente discutible, ya que algunos autores consideran que debería existir equivalencia entre la comisión y las prestaciones otorgadas⁴⁰¹.

Los beneficios que otorga el sistema puede generarse en el contexto de tres presupuestos⁴⁰²: el esperado o común, de obtención anticipada⁴⁰³ y otro de

³⁹⁷El Artículo 45 del DL 3500 enumera esos instrumentos.

³⁹⁸HUMERES N., H. op. Cit. Pp.221.

³⁹⁹Si luego de esta operación la rentabilidad base no varía, el Estado asume la diferencia y la administradora se disuelve. HUMERES N., H. op. Cit. Pp.220.

⁴⁰⁰HUMERES N., H. op. Cit. Pp.203.

⁴⁰¹ARELLANO, P. 2012. op. Cit. Pp. 280.

⁴⁰²ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 346.

otorgamiento anticipado por desempeño en trabajos pesados⁴⁰⁴. El modelo esperado o común está estructurado para que el beneficio se otorgue luego que los trabajadores cumplan cierta edad para jubilar, esto es, 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Con todo, el beneficiario no está obligado a pensionarse cuando alcance la edad indicada, pudiendo seguir laborando sin exigir el derecho, o solicitarlo y continuar desempeñando su actividad⁴⁰⁵.

Luego de pensionarse, el afiliado deberá decidir la forma a la que se acogerá luego de recibir información del Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP)⁴⁰⁶, pudiendo decidir entre cuatro opciones: renta vitalicia inmediata, retiro programado, renta vitalicia inmediata con retiro programado y renta temporal con renta vitalicia diferida⁴⁰⁷.

⁴⁰³Podrán acogerse al beneficio de la pensión anticipada, los afiliados que mantengan fondos que les permitan financiar una pensión igual o sobre el 70% del promedio generado tras dividir por 120 las rentas declaradas en los 10 años anteriores a la solicitud del trabajador, siempre que el monto sea igual o superior al 150% de la pensión mínima. El remanente de esta operación servirá para acrecentar el beneficio o para retirarlo como excedente. ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 348

⁴⁰⁴Esta modalidad rebaja en 2 años la edad de jubilar por cada 5 de exposición a trabajos pesados, facultad que se limita a un máximo de 10, siempre que mantenga 20 años de cotizaciones computables. Junto a este beneficio, corresponde que empleador y trabajador impongan un 2% adicional en la cuenta individual del último. HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 270.

⁴⁰⁵ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 346-347.

⁴⁰⁶HUMERES N., H. op. Cit. Pp.263.

⁴⁰⁷La renta vitalicia inmediata, en la que adquiere con sus fondos una renta vitalicia en una Compañía de Seguros de Vida, que se obliga a pagarle una pensión de por vida. También puede optar por el retiro programado, en el que obtiene una pensión con cargo al remanente que posee en su cuenta individual, el monto de la pensión se va recalculando año a año con el saldo que le queda. Asimismo, puede hacer uso de la renta vitalicia inmediata con retiro programado, en la que contrata con una Compañía de Seguros de Vida una renta vitalicia inmediata por una parte

Junto a lo anterior, el sistema de pensiones otorga prestaciones que tienen por objeto subsanar estados de necesidad que no solventan los beneficios derivados de la contribución, los cuales son parte del denominado pilar solidario que garantiza el sustento económico básico de los mayores de 65 años⁴⁰⁸, de nula capacidad contributiva (pensión básica solidaria) o solamente parcial (aporte previsional solidario)⁴⁰⁹. Sus beneficiarios deben pertenecer al 60% más pobre del país, haber cumplido 65 años, residir en Chile hace 20 años⁴¹⁰, y estar desprovistos de otro tipo de pensión.

Si bien el pilar solidario estatal implica un 0,7% del producto nacional⁴¹¹, constituye un costo menor si consideramos el 1,3 millones de pensiones que paga⁴¹² y los montos que hubiere debido enterar el Estado si no hubiera

del remanente de su cuenta, y por la otra utiliza el retiro programado. Finalmente, puede hacer uso de la renta temporal con renta vitalicia diferida, en la que contrata una renta vitalicia a contar de una fecha futura, reteniendo en su cuenta de A.F.P. montos suficientes para que la administradora le entere una renta temporal hasta la fecha en que comience la aludida renta vitalicia. HUMERES N., H. op. Cit. Pp.266-269.

⁴⁰⁸ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit.Pp. 475.

⁴⁰⁹ARELLANO, P. 2015. Reto actual de las pensiones de vejez. Santiago. Librotecnia. Pp. 50.

⁴¹⁰ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit.Pp. 480- 482.

⁴¹¹IGLESIAS, A. 2015. El pilar solidario: Revisión y propuestas de perfeccionamiento. EN: Pensiones: propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD. Pp. 59.

⁴¹²IGLESIAS, A. op. Cit. Pp. 50.

implementado la reforma previsional, gasto que algunos autores han calculado en 8% del PIB para 2050⁴¹³.

Una de las bondades del sistema de capitalización individual es que está mejor preparado para enfrentarse al cambio demográfico que está sufriendo occidente, y en especial Chile⁴¹⁴, máxime si para este modelo, lo fundamental son los aportes en las cuentas individuales y las rentabilidades de éstos⁴¹⁵. Para este sistema, el retorno de capital en el largo plazo es relevante para construir los fondos previsionales, a diferencia del reparto que distribuye los aportes en las pensiones⁴¹⁶.

En general, los resultados del sistema de pensiones chileno han sido favorables. En efecto, las estadísticas han demostrado que la rentabilidad ha sido de un 8,5%⁴¹⁷ promedio durante toda su existencia, objetivo esencial en un modelo que busca la administración de fondo. En tanto, en el conjunto de la economía, el modelo de capitalización individual ha sido muy beneficioso⁴¹⁸, por

⁴¹³ACUÑA, R. op. Cit. Pp. 251.

⁴¹⁴ BRAVO, J. Cambios demográficos en Chile y Pensiones: Diagnósticos y Propuestas .EN: Pensiones: propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD .Pp.102

⁴¹⁵ACUÑA, R. op. Cit. Pp.250.

⁴¹⁶TITZE, M. 2015. ¿Se sostiene un sistema de reparto? EN: Pensiones: propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD Pp. 180-181.

⁴¹⁷ACUÑA, R. op. Cit. Pp.250.

⁴¹⁸ACUÑA, R. op. Cit. Pp.244.

cuanto incrementó en 0,9% el crecimiento del país⁴¹⁹, generando mejoras en nuestro mercado de capitales y en el ahorro potencial de los trabajadores⁴²⁰.

2.6. Críticas y situación posterior a la reforma de 2008.

A pesar que la mayor parte de los autores reconocen que la ley 20.255 significó una mejora significativa en el sistema, mantuvo aspectos no resueltos y que hacen que el sistema sea aún imperfecto.

Una de esas deudas es la equidad de género, ya que si bien mejoró la situación de la mujer anciana sin recursos, el sistema del pilar contributivo no compartió adecuadamente los riesgos entre hombres y mujeres⁴²¹. Del mismo modo, la mantención de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo pervive una de las causas que disminuyen las pensiones de las mujeres, atendida su mayor expectativa de vida. En tanto, las distintas edades para obtener las pensiones básicas solidarias (65 años) y la jubilación general (60 años), provoca una

⁴¹⁹SCHMIDT HEBBEL, K. 1999. La contribución de la reforma de pensiones al desarrollo económico EN: ARIZTÍA. J. (edit.). AFP: las tres letras que revolucionan al mundo. Santiago. CIEDESS. Pp. 132.

⁴²⁰ACUÑA, R. op. Cit. Pp.244-247.

⁴²¹YÁÑEZ, S. 2010. La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255). Santiago. CEPAL. División de Asuntos de Género. Pp. 40.

discriminación entre mujeres pobres y ricas, ya que las que no tienen derecho a una pensión contributiva deberán esperar 5 años para obtener el beneficio⁴²².

De igual forma, el hecho que las prestaciones del pilar solidario se entreguen a personas con “ingresos familiares” inferiores a ciertos montos perjudica la autonomía femenina, por cuanto el derecho a estos beneficios no se mide por su propia condición, sino que por la suma de los que viven bajo un mismo techo, invisibilizando su vulnerabilidad cuando su hogar no es pobre, incluso si cuando no percibe ingresos propios⁴²³.

En tanto, muchas de las críticas planteadas antes de 2008 se mantienen hasta hoy, como las relativas a la administración y control de las AFP, o la existencia misma del sistema de capitalización individual, asuntos que no fueron objeto de la reforma previsional, por cuanto no se estimó necesario realizar otras enmiendas al modelo.

También ha vuelto al ruedo la tasa de reemplazo del sistema, la cual provocará que muchos imponentes perciban pensiones ajenas a su última remuneración. Al respecto, se cuestiona que el problema se crea solucionado

⁴²²YÁÑEZ, S. op. Cit. Pp. 40.

⁴²³YÁÑEZ, S. op. Cit. Pp. 41.

con las pensiones básicas, ya que si bien es un instrumento valioso, su monto no cubre las necesidades básicas de los beneficiados⁴²⁴.

Persiste el reparo a la concentración de ingresos que habrían generado las A.F.P. Al respecto, Manuel Riesco señaló que el 47 % de los fondos de pensiones pertenecen a los grandes grupos económicos nacionales y un 33% a conglomerados privados extranjeros⁴²⁵, provocando una acumulación de la riqueza en pocas manos, tal como lo predijo José Pablo Arellano en 1981⁴²⁶, quien señaló que el mercado de las A.F.P. lo concentrarían grupos económicos, que lo gestionarían a su conveniencia⁴²⁷.

Así, la reforma de 2008 no agotó el debate previsional, ya que a corto andar revivieron discusiones como la conveniencia de crear una A.F.P. estatal, la posibilidad que los empleadores cotizaran por sus trabajadores, el destino de las inversiones de los fondos⁴²⁸; e incluso la necesidad de sustituir completamente el modelo, tal como lo planteó el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo

⁴²⁴BALLESTEROS, S. y KREMERMANN, M. AFP: la piedra angular del modelo concentrador de riqueza en Chile. Columna de 12 de junio de 2013 en El Mostrador. [en línea] <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/06/12/afps-la-piedra-angular-del-modelo-concentrador-de-riqueza-en-chile/>> [consultado el 16.01.2017].

⁴²⁵RIESCO, M. op. Cit. Pp. 107. En este mismo sentido, Jorge Millán, quien propone que se incentive la competencia en el sistema. MILLÁN, J. op. Cit. Pp. 85.

⁴²⁶ARELLANO, J. 1981. op. Cit. Pp. 28.

⁴²⁷ARELLANO, J. 1981. op. Cit. Pp. 25.

⁴²⁸HORMAZÁBAL, R. op. Cit. Pp. 126-128.

Alternativo, que propuso la instauración del sistema de reparto para todos los trabajadores del país⁴²⁹.

De igual forma, algunos autores como Alberto Mayol señalaron que el pilar solidario aumentó la legitimidad del sistema de pensiones, pero a costa del Estado, ya que ha destinado grandes flujos fiscales al pago de pensiones mínimas a los afiliados de las A.F.P.⁴³⁰.

De manera que la discusión del sistema previsional se ha vuelto más patente, más si consideramos que en 2011 emergió un nuevo actor: la calle. En efecto, las movilizaciones estudiantiles de ese año detonaron un cuestionamiento no sólo a la educación, sino que todo el sistema económico⁴³¹.

Así, las pensiones se han transformado en un tema central de la década y ciertamente en la campaña presidencial de 2013. Las plataformas de todos los candidatos sostuvieron propuestas que incluso llegaban a la sustitución del sistema. En el programa de su segunda postulación, la Presidenta Michelle Bachelet señaló que aún existían desafíos pendientes, reiterando la misma

⁴²⁹RIESCO, M. op. Cit. Pp. 169-170.

⁴³⁰MAYOL, Alberto. 2011. No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política. Santiago. Debate. Pp. 166-168.

⁴³¹MAYOL, A. op. Cit. Pp. 9-14.

solución de 2006, convocar a una comisión de expertos para revisar el sistema y crear una A.F.P. estatal⁴³².

Llegada al gobierno cumplió lo prometido y mandató a una comisión, encabezada por el economista David Bravo, para que propusiera enmiendas al sistema de pensiones de vejez. En su examen constató una alta afiliación al sistema previsional (65% de la fuerza de trabajo y 69% de los ocupados), pero con densidades de cotización inferiores al 40%, derivadas de la falta de empleo o del mantenimiento de uno precario o informal, sumado a la evasión previsional que alcanzaba el 18%⁴³³.

En cuanto a la cobertura en los beneficiarios, observaron que abarcaba al 84% de la población, cinco puntos más que en 2008, derivado de la implementación del pilar solidario⁴³⁴. En tanto, un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.) refirió

⁴³²BACHELET, M. 2013. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018. Santiago. s/ impr. Pp. 98-99.

⁴³³ CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (a). Comisión Asesora Presidencial: Informe Final: septiembre 2015. Santiago. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Pp. 83-85.

⁴³⁴CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (a). op. Cit. Pp. 85 y 93.

que las tasas de reemplazo del sistema variaban, en el caso de hombres desde 41,9% a 51,8%, y en el de las mujeres entre 33% y 41,25%⁴³⁵.

Tras ese análisis, la Comisión no alcanzó una solución única. La primera fortalecía el modelo de pensiones solidarias (aumentando el aporte fiscal), y mantenía el ahorro individual. También proponía fusionar la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario en un solo beneficio, la pensión solidaria universal, que cubriría al menos el 80% de la población. Además, postuló aumentar la cotización en un 2% pero con cargo al empleador e incrementar el tope imponible, se reajustaría su monto de acuerdo al crecimiento de las remuneraciones. Asimismo, señaló que había que reducir los multifondos a tres, equiparar las edades de retiro a 65 años, usar tasas unisex de mortalidad, y que se estableciera una compensación previsional a quienes cuidaran niños pequeños o personas mayores⁴³⁶.

La segunda propuesta tenía dos componentes, un pilar no contributivo, consistente en una pensión básica solidaria para todo mayor de 65 años y que perteneciera al 80% de las familias de menos ingresos, y un componente contributivo que dividió las cotizaciones en dos: las de las rentas inferiores a

⁴³⁵CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES.2015 (a). op. Cit. Pp. 91

⁴³⁶CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (a). op. Cit. Pp. 100-102.

\$350.000.- se destinarán íntegramente a un esquema de seguro social administrado como un fondo colectivo solidario. En tanto, las imposiciones de las rentas superiores a \$350.000.-, se destinarán a las cuentas individuales de los trabajadores⁴³⁷.

La tercera fórmula proponía reemplazar el sistema actual a uno de reparto, transfiriendo los afiliados y contribuciones a este modelo, manteniéndose la edad de retiro hasta 2030 y las tasas de contribución hasta 2035, fecha en que aumentarían al 25%. Esta proposición no significaría mayor desembolso estatal, máxime si terminaría con los subsidios fiscales⁴³⁸.

Esta propuesta no fue acogida por la Comisión Bravo, por cuanto transfería los fondos de las cuentas individuales al nuevo sistema sin mediar compensación alguna, requiriendo un fuerte incremento de las cotizaciones e impuestos, además de bajar el ahorro y la inversión, claves para la creación de empleos, estimando también que sus presupuestos no tenían sustento real⁴³⁹.

⁴³⁷CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (a). op. Cit. Pp. 103-105.

⁴³⁸CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES.2015 (a). op. Cit. Pp. 106-108.

⁴³⁹CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES.2015 (a). op. Cit. Pp. 108.

Si bien las conclusiones de la comisión fueron entregadas en septiembre de 2015, la mandante de este trabajo no emprendió una modificación derivada del trabajo realizado. Con todo, grupos críticos al modelo siguieron abogando por cambios.

Uno de ellos fue el colectivo denominado “no + AFP”⁴⁴⁰, que durante años propugnó el tránsito a un modelo de reparto, a través de marchas y manifestaciones, que no tuvieron mayor notoriedad hasta mediados de 2016, fecha en que consiguió que más de un millón y medio de chilenos se pronunciaron a favor de sus consignas⁴⁴¹.

Esta masiva muestra de descontento fue objeto de un arduo debate político, que llevó al pronunciamiento de la Presidenta Bachelet en agosto de 2016, quien planteó la creación de un aporte patronal del 5% de las remuneraciones, que se destinaría al pilar solidario de pensiones, manteniendo la promesa de crear una administradora estatal⁴⁴². Con todo, durante 2016, el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet no presentó un proyecto de reforma previsional, quizá

⁴⁴⁰Organización fundada en 2013 por organizaciones sindicales de trabajadores privados y funcionarios públicos.

⁴⁴¹ GONZÁLEZ, G.2016. No más AFP en la medida de lo posible. Revista Palabra Pública (N° 2). Pp.4.

⁴⁴²GONZÁLEZ, G. op. Cit. Pp. 4-5

apostando a que la vorágine electoral 2016-2017 cambiare el rumbo de los intereses.

En ese ámbito, el colectivo “No+ AFP” siguió pujando por modificaciones al modelo, no sólo a través de manifestaciones, sino que ahora su propia propuesta, que sustituiría las actuales administradoras por una de derecho público, autónoma y sin fines de lucro⁴⁴³.

Su proposición tenía un financiamiento tripartito, con un pilar no contributivo, derivado de impuestos, y uno contributivo con imposiciones de trabajadores y empleadores, que en 2024 ascenderían a 9% para cada sector, es decir, 18% en total⁴⁴⁴. También postulaba una pensión universal no contributiva, independiente del lapso y monto cotizado, que ascendería al 100% del salario mínimo⁴⁴⁵. En tanto, la prestación de vejez se estimaría con el promedio de los últimos diez años de cotizaciones⁴⁴⁶. Agregan que su propuesta no aumentaría inmediatamente el gasto fiscal, de hecho lo rebajaría a un 3,07% en 2020, desde el 4% de 2017, pero lo aumentaría al 9% en 2100.⁴⁴⁷.

⁴⁴³COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES NO +AFP.2016. Nuevo Sistema de Pensiones para Chile. Santiago. S. impr. Pp. 35.

⁴⁴⁴COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES NO +AFP. op. Cit. Pp.25

⁴⁴⁵ Ibídem.

⁴⁴⁶COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES NO +AFP. op. Cit. Pp. 23.

⁴⁴⁷ COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES NO +AFP. op. Cit. Pp. 30-31.

Atendida las presiones de este grupo, y en general de la clase política, el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet presentó un proyecto de reforma previsional en agosto de 2017⁴⁴⁸, en el que sostuvo que el sistema de pensiones debía mejorar la suficiencia de las prestaciones contributivas, incorporando a los trabajadores independientes, reduciendo las lagunas previsionales⁴⁴⁹.

Por lo anterior, propone incrementar la tasa de cotización en un 5%, estableciendo un sistema de ahorro mixto, tanto individual como colectivo, paralelo al de las A. F. P., y administrado por un organismo público autónomo, denominado Consejo de Ahorro Colectivo⁴⁵⁰.

Dicho modelo tendría un componente de cuentas personales de ahorro (equivalente al 3% del aumento de las cotizaciones). En tanto, el otro 2% financiaría un aporte solidario intergeneracional (que aumentaría en 20% las pensiones de vejez); un bono compensatorio para las mujeres (que incrementaría las cuentas de ese grupo, para así equiparar sus saldos con los de

⁴⁴⁸ El proyecto se encuentra en el Mensaje 118-365, inserto en el Boletín 11.372-13, bajo el título “Proyecto de Ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario”.

⁴⁴⁹ CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 118-365 “Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con la que inicia un Proyecto de Ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario. Pp. 3.

⁴⁵⁰ CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 118-365. op. Cit. Pp. 4-5.

los hombres); y un aporte solidario intrageneracional (que redistribuiría el remanente de los fondos en las cuentas de quienes tuvieran menos ingresos relativos)⁴⁵¹.

Junto al proyecto señalado, el gobierno también presentó un mensaje con una serie de cambios regulatorios al sistema de capitalización individual⁴⁵². Dicha propuesta fortalecía el proceso de licitación de afiliados, aumentando el plazo de ésta y del período en que los cotizantes deben mantenerse en la administradora⁴⁵³. En relación a las comisiones de intermediación, proponía que un porcentaje fuera asumido por las A.F.P. y que su monto fuera informado en las cartolas cuatrimestrales⁴⁵⁴.

Asimismo, postuló aumentar la participación de los afiliados, obligando a que uno de ellos sea electo en el Comité de Inversiones y de Solución de Conflictos. En tanto, la Comisión de Usuarios del Sistema designaría a los directores de las

⁴⁵¹ CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 118-365. op. Cit. Pp. 8-10.

⁴⁵² El proyecto se encuentra en el Mensaje 119-365, inserto en el Boletín 11.373-13, de título "Introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual".

⁴⁵³ CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 119-365. "Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con que inicia proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual". Pp. 5.

⁴⁵⁴ CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 119-365. op. Cit. Pp. 6.

sociedades donde se invierten los fondos de pensiones, ello previa propuesta de una cuaterna de la A.F.P.⁴⁵⁵.

Cabe aludir que el proyecto no ha tenido avances significativos en el último trimestre de 2017, teniendo un incierto destino, máxime si el mandato de la Presidenta Bachelet está por concluir, y el candidato con mayores posibilidades para sucederla es de signo político contrario, y con propuestas diversas a las mencionadas.

En efecto, el ex Presidente Sebastián Piñera, el más probable vencedor en las elecciones presidenciales de 2017, postuló en su programa de gobierno aumentar en 4% la cotización obligatoria, con cargo al empleador, monto que se destinaría a la cuenta individual de cada trabajador en las A.F.P., además de aumentar en 42% el aporte fiscal al pilar solidario de pensiones⁴⁵⁶. Asimismo, prometió otorgar complementos con cargo fiscal, a las pensiones de la clase media y a las mujeres, siempre que hayan cotizado más de 20 y 16 años, respectivamente, incrementando el monto si postergarán la edad de su jubilación⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 119-365. op. Cit. Pp. 8.

⁴⁵⁶ PIÑERA, S. 2017. Construyamos tiempos mejores para Chile: Programa de gobierno 2018-2022. Santiago. s/ impr. Pp. 108.

⁴⁵⁷ *Ibíd.*

3.- CRITERIOS PARA UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

Tras analizar los sistemas de pensiones de vejez, corresponde examinar la seguridad social que buscamos para el futuro, objetivo del presente trabajo. En este punto, creemos que una de las orientaciones para este nuevo esquema serían los principios que inspiran la seguridad social, enarbolados por los marchantes de 2016 como los fundantes de la reforma previsional. Con todo, también debemos determinar si lo esgrimido por los manifestantes es el auténtico clamor de la mayoría nacional, por lo que nos corresponderá analizar estudios realizados al efecto.

Junto a lo anterior, no debemos circunscribirnos al quantum de las prestaciones, sino que a cómo se financian, máxime si provienen del ciclo económico. De manera que debemos examinar como el anhelo encomiable de una vejez digna, se conjuga con el crecimiento de un país que aún está a medio camino del desarrollo.

3.1. El modelo que busca la ciudadanía.

Como ya dijimos, a mediados de 2016 el país se vio convulsionado por dos marchas macizas que mostraron el descontento con el sistema de pensiones de

vejez. Aprovechando esa disconformidad, sus convocantes decidieron acometer un proyecto de reforma al sistema previsional, sustentado en el convencimiento de “restituir la Seguridad y Previsión Social como derecho de los trabajadores”⁴⁵⁸, fundando sus postulados en los principios de la seguridad social⁴⁵⁹, primer elemento que examinaremos para construir el modelo de pensiones de vejez que necesitamos.

3.1.1. Principios de la seguridad social.

Como en toda rama del derecho, la seguridad social también tiene principios que orientar su accionar⁴⁶⁰, los cuales tienen una función informadora e integradora al legislar en la materia⁴⁶¹, situación que debe adecuarse a las nuevas circunstancias socioeconómicas⁴⁶².

El primero de estos principios es el de la universalidad, que propugna la cobertura de la totalidad de las contingencias sociales (universalidad objetiva)⁴⁶³,

⁴⁵⁸COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES NO +AFP. op. Cit. Pp.21.

⁴⁵⁹ Ibídem.

⁴⁶⁰LANATA, G. 2001. Manual de Legislación Previsional. Santiago. Ed. Conosur. Pp. 9.

⁴⁶¹ Ibídem.

⁴⁶²CORPORACIÓN CIEDESS. pp. Cit. Pp. 28

⁴⁶³En la doctrina clásica, los estados de necesidad que ameritan ser protegidos por la Seguridad Social, los que fueron incluidos en el Convenio 102 sobre norma mínima de la Organización

para todos los miembros de una comunidad, aunque sea mediante prestaciones mínimas (universalidad subjetiva)⁴⁶⁴. En este punto, el profesor Pablo Arellano consideró que el sistema de pensiones de vejez chileno debe analizarse en su conjunto (cada uno de sus pilares en relación al otro), para que así pueda examinarse correctamente el principio⁴⁶⁵.

Las prestaciones de un sistema de seguridad social deben ser uniformes, es decir, todos los que mantengan un determinado estado de necesidad deben recibir el mismo beneficio⁴⁶⁶. Al respecto, la Constitución Política refleja este principio señalando que las personas accederán, en forma igualitaria, a prestaciones uniformes básicas⁴⁶⁷.

De igual forma, todos los imponentes están en la necesidad de contribuir al sostenimiento del modelo, tal como la doctrina clásica explica la solidaridad dentro de la seguridad social⁴⁶⁸, de manera que el aporte es una exigencia del

Internacional del Trabajo son asistencia médica, nacimiento o maternidad, salud, vejez, invalidez, muerte, sobrevivencia, cesantía, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 33.

⁴⁶⁴ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit.Pp. 60.

⁴⁶⁵ARELLANO, P. 2012. Op. Cit. Pp. 56.

⁴⁶⁶ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit.Pp. 57.58.

⁴⁶⁷Artículo 19 N° 18 de la Constitución Política. ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit.Pp. 221.

⁴⁶⁸ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. Pp. 56.

bien común y no para obtener un beneficio⁴⁶⁹, situación que también ayudará a la redistribución del ingreso⁴⁷⁰.

Este concepto puede definirse de forma general, en el que todos los ciudadanos aportan en razón de su capacidad económica, independiente de si requieren prestaciones⁴⁷¹, como también de forma intergeneracional, de manera que la actual financiará a las siguientes⁴⁷².

Algunos autores critican que la solidaridad tenga efectos redistributivos, máxime si no es su objetivo central y que existen otras formas de alcanzarla⁴⁷³. De hecho, nuestra legislación define la solidaridad en la base misma, estableciendo beneficios mínimos, uniformes y generales, garantizados por el Estado y sustentados con tributos⁴⁷⁴.

El accionar de la seguridad social lo realiza, a juicio de la doctrina clásica, una sola estructura orgánica que satisface los estados de necesidad, generando

⁴⁶⁹ NOVOA, P. 1977.op. Cit. Pp. 110-111.

⁴⁷⁰NOVOA, P. 1977.op. Cit. Pp.111.

⁴⁷¹HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 36.

⁴⁷²HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 36-37.

⁴⁷³HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 37.

⁴⁷⁴CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 29.

la unidad del sistema⁴⁷⁵. Específicamente no busca la creación de sola entidad, ya que cada contingencia puede tener su propio gestor, sino que éstos se integren adecuadamente⁴⁷⁶, procurando que el sistema también sea eficiente, para que cumpla con los requerimientos propios de su accionar⁴⁷⁷.

De igual forma, las prestaciones deben atender integralmente la contingencia⁴⁷⁸. En el plano económico, el beneficio debe posibilitar que el afectado conserve condiciones similares a las que mantenía cuando laboraba⁴⁷⁹. Con todo, plantea que el monto debe ser inferior al que recibía al trabajar, para incentivar la contribución⁴⁸⁰, máxime si sus necesidades como pasivo son menores a las que tenía como activo⁴⁸¹. Este principio debe compatibilizar la obtención del máximo beneficio con los recursos que cuente el país, enlazando la seguridad social con la política económica general⁴⁸², tal como referiremos en el siguiente apartado de este capítulo.

⁴⁷⁵CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 30.

⁴⁷⁶NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 116-118.

⁴⁷⁷ARELLANO, P. 2012. op. Cit. Pp. 44-46.

⁴⁷⁸NOVOA, P. 1977.op. Cit. Pp. 99.

⁴⁷⁹NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 99-100.

⁴⁸⁰ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. Pp. 58.

⁴⁸¹ HUMERES N., H. Op. Cit. Pp. 34.

⁴⁸² NOVOA, P. 1977.op. Cit. Pp. 100.

De este modo, los sistemas deben contemplar límites a las prestaciones, para que así el beneficiario de alto patrimonio recurra al ahorro o a seguros privados⁴⁸³. Otra cara de este principio son los modelos de pensiones mínimas y de reajustes que cautelan la debida subsistencia de los beneficiarios, como la proporcionalidad entre las remuneraciones anteriores y las prestaciones⁴⁸⁴.

Finalmente, debemos hacernos cargo sí es pertinente considerar la subsidiaridad, entendida como la abstención de acción del Estado cuando los individuos o grupos pueden hacerlo, de manera que se amplíe la esfera de iniciativa privada y restrinja la estatal⁴⁸⁵. Una parte de los autores estima que no es más que una recomendación para la administración de la seguridad social, ya que su concreción podría afectar otros principios como la solidaridad o la unidad⁴⁸⁶, de hecho algunos consideran que generó el déficit desencadenante de la reforma de 2008⁴⁸⁷.

Al respecto, el profesor Héctor Humeres afirma que no es conveniente considerar a la subsidiaridad como un principio orientador de la seguridad social,

⁴⁸³NOVOA, P. 1977.op. Cit. Pp. 100-101.

⁴⁸⁴NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 101-104.

⁴⁸⁵HUMERES N., H. Op. Cit. Pp. 38.

⁴⁸⁶ HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 39.

⁴⁸⁷ARELLANO, P.; CIFUENTES, H. y WALKER, F. op. Cit. Pp. 234.

ya que puede tornar regresivo alguno de sus componentes, pero sí podría ser una forma de gestión del sistema⁴⁸⁸. Patricio Novoa estima que no se debe descansar exclusivamente en la acción estatal, ya que la comunidad puede generar modelos tanto más eficientes, posibilitando el acceso de los ciudadanos al poder⁴⁸⁹, lo que no significa que la autoridad desatienda al sistema, puesto que se mantiene atenta al cumplimiento de la normativa correspondiente⁴⁹⁰.

3.1.2. Lo que la ciudadanía pide: “pensiones dignas”.

Tras analizar nociones doctrinarias acerca de lo que debemos entender como los principios de un sistema de pensiones, cabría examinar qué es lo que específicamente buscan los chilenos. En este punto, pareciera necesario examinar los planteamientos de los convocantes a las marchas de 2016, por cuanto fueron los que pusieron el tema en boga.

No es posible establecer si efectivamente las personas buscan la sustitución completa del modelo, que propone el colectivo “no + AFP”, máxime si en una encuesta realizada en agosto de 2016, un 63% de los encuestados rechazó que las cotizaciones se destinaran a un fondo común solidario y no a sus cuentas

⁴⁸⁸ HUMERES N., H. Op. Cit. Pp. 39-40.

⁴⁸⁹NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 475.

⁴⁹⁰CORPORACIÓN CIEDESS. Op. Cit. Pp. 31-32.

individuales⁴⁹¹. Sin embargo es claro que el sistema requiere cambios, de hecho en la misma encuesta, un 84% estimó que debía efectuarse una reforma al sistema de pensiones de vejez⁴⁹².

Particularmente evidente es la reticencia de la ciudadanía a las administradoras. En la encuesta que realizó la Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de Pensiones, un 66% de los entrevistados concordó con la frase “sólo un cambio total al sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones”⁴⁹³.

La citada encuesta reflejó que el 57% de los consultados estaban en contra de la afirmación “las AFP han hecho una gestión eficiente de los ahorros previsionales”, y un 60% respecto de la frase “me da tranquilidad que las AFP administren los ahorros de pensión”⁴⁹⁴. En ese mismo sentido, la encuesta

⁴⁹¹CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (b). Track semanal de opinión pública N° 135. 16 agosto 2016. [en línea] <<http://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2016/08/Track-PP135-Ago-Sem2-VF.pdf>>[consultado el 14.12.2016].

⁴⁹²CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (b). op. Cit.

⁴⁹³CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). La Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile. Santiago. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Pp.44.

⁴⁹⁴CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.45.

CADEM-Plaza Pública N° 133 reflejó que un 71% de los consultados estaban poco o nada satisfechos con la administración que hacían las A.F.P.⁴⁹⁵.

Los encuestados por encargo de la Comisión Asesora Presidencial consideraron que la deficiente inversión y el modelo de planificación de las A.F.P. son los segundos problemas en importancia del modelo (36%)⁴⁹⁶. Con todo, resulta contradictorio que una de las soluciones más reiteradas por los encuestados es la creación de otra A.F.P., esta vez estatal, tal como lo hace el 59% de los consultados por la encuesta CADEM-Plaza Pública 135⁴⁹⁷ y el 79% de los interrogados por mandato de la Comisión Asesora Presidencial⁴⁹⁸.

En cuanto a la forma en que deben ser administrados los fondos, no existe claridad en la fórmula a seguir. La encuesta encargada por la Comisión Asesora Presidencial refiere que un 29% de los encuestados cree que las personas

⁴⁹⁵CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (a). Track semanal de opinión pública N° 133.01 agosto 2016. [en línea] <<http://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2016/08/Track-PP133-Jul-Sem5-VF.pdf>> [consulta el 14.12.2016].

⁴⁹⁶CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.47.

⁴⁹⁷CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (b). op. Cit.

⁴⁹⁸CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.43.

deben financiar su pensión con impuestos, un 24% con su esfuerzo individual, un 17% con esfuerzo intergeneracional y 16% una combinación de las tres⁴⁹⁹.

Esta respuesta demuestra que el reparto, propugnado por el colectivo “no + AFP”, no tiene el arraigo ciudadano que refieren, a pesar que la ciudadanía buscaría mayor injerencia del Estado. De hecho, un 64% cree que debe hacerse cargo de las pensiones a través de impuestos y un 59% considera que las bajas pensiones también son su responsabilidad, porcentaje un poco menor que la atribución realizada a las A.F.P. (66%)⁵⁰⁰.

En todo caso, la mayor parte de los afiliados pareciera desentenderse de la mejora del sistema, por cuanto prefieren que sean “otros” los que la carguen. Esta situación se refleja en el abierto rechazo a aumentar la edad de jubilar (superior al 80% en las encuestas CADEM-Plaza Pública N° 133 y 135)⁵⁰¹, como en la idea de incrementar el monto de lo que cotizan (60%) o de lo que le cobran por impuestos (63%)⁵⁰². Con todo, aprueban aumentar la cotización en 5%, pero

⁴⁹⁹CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.42.

⁵⁰⁰CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.44.

⁵⁰¹CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (b). op. Cit

⁵⁰²CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (a). op. Cit

con cargo patronal, propuesta que obtiene la aceptación del 59%⁵⁰³. Quizá, el principal mea culpa de los afiliados sea su falta de conocimiento del modelo, que consideraron el tercer problema más importante del sistema⁵⁰⁴.

Sin embargo, la principal preocupación de los entrevistados es saber si contarán con una pensión que mantenga su nivel de vida. Las encuestas son coincidentes en que la mayoría de los consultados creen que el monto será insuficiente (64% en la encuesta CADEM-Plaza Pública N° 133⁵⁰⁵ y 71% en la encargada por la Comisión Asesora Presidencial)⁵⁰⁶. De hecho, el problema más importante para los encuestados por la Comisión Asesora Presidencial es la baja compensación económica del sistema⁵⁰⁷. En este sentido, pareciera que la contradicción entre los montos de pensiones que perciben el promedio de los chilenos y la abultada cifra que recibió una ex Subdirectora de Gendarmería, fue la respuesta más probable al súbito estallido ciudadano de 2016⁵⁰⁸.

⁵⁰³CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (b). op. Cit

⁵⁰⁴CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.47.

⁵⁰⁵CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016 (a). op. Cit

⁵⁰⁶CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.45.

⁵⁰⁷CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). op. Cit. Pp.47.

⁵⁰⁸GONZÁLEZ, G. op. Cit. Pp. 6.

Si bien con la reforma de 2008 mejoraron las pensiones de vejez, incrementadas con el pilar solidario⁵⁰⁹, las prestaciones siguen dependiendo de las cotizaciones que los trabajadores enterarán en sus cuentas individuales. De hecho, el promedio de las pensiones de los que cotizaron menos de 35 meses de cotización es inferior a dos mil pesos, en tanto, si el período es de 286 meses la media asciende a \$220.000.-⁵¹⁰. En todo caso, el sistema no es el único responsable de las bajas pensiones, por cuanto existen situaciones exógenas que repercuten en los ingresos de los activos, y que luego se reflejan en las pensiones, como la desigualdad de ingresos y la alta informalidad⁵¹¹.

Tras analizar estos tres apartados, concluimos que la propuesta del sistema de pensiones debe centrarse en si es suficiente para sustentar la vejez. El apasionamiento no genera soluciones que mejoren las pensiones, debiendo considerar las distintas opciones, sin descartarlas a priori. Sin embargo, la definición debe pasar por el cedazo de la viabilidad financiera y económica, por cuanto no nos sirve contar con beneficios generosos, si a la vuelta de la esquina

⁵⁰⁹En el informe final de la Comisión Asesora Presidencial de Sistema de Pensiones se señala que el valor medio de las prestaciones autofinanciadas entre 2007 y 2014 es de 37.667, y sumado el APS alcanzan a \$82.650. CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (a). op. Cit. Pp. 87.

⁵¹⁰CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (a). op. Cit. Pp. 87

⁵¹¹ARELLANO, P. 2015. op. Cit. Pp. 23.

se los arrebataremos o terminarán transformándose en un lastre para el crecimiento futuro.

3.2. Economía y sistemas previsionales.

La relevancia del sistema de pensiones de vejez, y en general, de la seguridad social en la economía es evidente, atendida la ingente cantidad de recursos que administra, por lo que no es baladí su organización en la dinámica económica de un país⁵¹². Esta no es una idea novedosa, pues ya en 1973 Patricio Novoa refería que la seguridad social, junto con cumplir sus objetivos, debía redistribuir el ingreso nacional, contribuir a regular la economía y mejorar el progreso económico social⁵¹³, incluso consideró que las cotizaciones podían orientar el ciclo económico⁵¹⁴.

Si bien sus propuestas no concuerdan con la orientación liberal de nuestra economía, muchas de sus preguntas se mantienen plenamente vigentes, como el porcentaje del producto a destinar a la seguridad social⁵¹⁵. En efecto, estimaba que para planificar adecuadamente su presupuesto debía determinar la

⁵¹²CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 37-39.

⁵¹³NOVOA, P. 1973. op. Cit. Pp. 79.

⁵¹⁴NOVOA, P. 1973. op. Cit. Pp. 80 y 92.

⁵¹⁵CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 39 y NOVOA, Patricio. 1973. op. Cit. Pp. 93.

distribución de gravámenes y beneficios, además de la administración, inversión y lo que debía aportarse⁵¹⁶.

La forma en que se organizan los sistemas de seguridad social, en especial, los beneficios sociales y su financiación, incide en la microeconomía del país⁵¹⁷. En este sentido, criticó el otorgamiento de pensiones a los que no la ameritaban, máxime si distraían recursos del ahorro e inversión, provocando inflación y cesantía⁵¹⁸. En cuanto al empleo, tanto ayer como hoy, resulta indispensable que los costos de la seguridad social sean los adecuados, para así no incidir en el mercado del trabajo⁵¹⁹.

En cuanto a la inversión, el sistema anterior a 1981, los institutos de previsión realizaron algunas que generaron graves pérdidas para el modelo, atendido el destino que le otorgaron (construcción, arriendos y ventas de casas y departamentos)⁵²⁰. Con el sistema de capitalización individual, las administradoras no realizaron más gastos dedicados a fines sociales, buscando

⁵¹⁶NOVOA, P. 1973. op. Cit. Pp 96.

⁵¹⁷CORPORACIÓN CIEDESS. Op. Cit. Pp. 51.

⁵¹⁸NOVOA, P. 1973. op. Cit. Pp. 90.

⁵¹⁹CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 52. NOVOA, P. 1973. op. Cit. Pp. 126-127.

⁵²⁰KRAUSS, E. op. Cit. Pp. 45-46.

la productividad, lo que aumentó la ocupación y desarrolló el mercado de capitales⁵²¹.

Los autores consideraron que la inversión de los fondos debe destinarse al crecimiento de la economía. Con todo, discreparon en la forma de efectuarlo, ya que Novoa abogaba por la planificación, en tanto CIEDESS propone regularlo con las lógicas del mercado⁵²².

Fernando López y Felipe Salc plantean que no sólo el sistema de pensiones influye en la economía, sino que también ocurren al revés. En efecto, un mayor crecimiento incrementa el ahorro previsional (ya que aumenta el empleo y los salarios reales), la rentabilidad de los fondos previsionales y el aporte que el Estado hace al sistema. Con todo, esa situación es contraproducente con el modelo, pues aumenta la expectativa de vida, aspecto que a la postre disminuirá las pensiones⁵²³.

⁵²¹CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 43.

⁵²²NOVOA, P. 1973. op. Cit. Pp. 131. CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 43.

⁵²³LÓPEZ, F. y SALC, F. 2016. Para mejorar las pensiones necesitamos reactivar la economía. Observatorio Económico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado (N° 108). Pp. 2-3.

El financiamiento del sistema de pensiones debe ser viable, para que así el país no asuma mayores egresos por él⁵²⁴. En este sentido, el actual modelo ha reducido el gasto que mantenía el Estado por el sistema de las Cajas de Previsión⁵²⁵.

También importa el monto de las cotizaciones, por cuanto podrían convertirse en un impuesto al trabajo que aumentaría los costos laborales de las empresas, disminuyendo las remuneraciones y el empleo⁵²⁶. Para evitar efectos indeseados en la colocación, los operarios debían asumir como suyos los beneficios de las cotizaciones⁵²⁷. En este sentido, la Misión Klein Saks constató que los empleadores trasladaron las altas cotizaciones a precio, aumentando la inflación, lo que además disminuyó la competitividad de los bienes en los mercados, los incentivos al ahorro, la capitalización de las empresas y la productividad individual, frenando de este modo el crecimiento económico⁵²⁸.

⁵²⁴CORPORACIÓN CIEDESS. op. Cit. Pp. 43-44.

⁵²⁵ACUÑA, R. op. Cit. Pp. 225

⁵²⁶TEJADA, M. 2016. Incremento en la tasa de Cotización: no importa el quién, pero sí dónde. Observatorio Económico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado. (N° 108). Pp. 5.

⁵²⁷ *Ibíd.*

⁵²⁸MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. op. Cit. Pp. 54-55.

4. DETERMINACIÓN DE LOS ELEMENTOS PARA CREAR UN NUEVO SISTEMA PREVISIONAL.

Tras el examen de las distintas variantes del sistema de pensiones de las Cajas de Previsión, constatamos que si bien buscó proteger al trabajador, las respuestas diferían en cuanto organizado y contactado fuera, ya que de esa influencia nacía la cobertura entregada. En efecto, las entidades administradoras del sistema anterior a 1981 otorgaron beneficios distintos, con requisitos más o menos exigentes para obtenerlo, situación distinta la actual, en la que si bien existen varios actores, éstos compiten entre sí, ofreciendo prestaciones semejantes, en condiciones igualitarias para todos sus afiliados.

En este sentido, el sistema de gestión de fondos de cesantía pareciera ser un modelo que ofrece mejores características para ser extrapolada al de las A.F.P., dada su gestión unificada. Sin embargo, la forma de administración licitada por plazos acotados la hace altamente inestable frente a una de largo plazo, impidiendo su proyección en un amplio horizonte.

Conforme a lo anterior, analizaremos los aspectos más relevantes de los modelos examinados, para así constatar si es posible encontrar bases para la reforma o sustitución del actual sistema de pensiones. Nuestro enfoque busca

elementos que posibiliten otorgar prestaciones suficientes que no afecten el buen manejo económico, para que así sea sustentable a largo plazo.

Anunciamos que no sólo examinaremos las ventajas, sino que también sus defectos, para que de este modo no se repitan en las reformas del futuro. De esta manera, prevendremos tanto a la actual como a las futuras generaciones de recetas tentadoras de igualdad, que hace décadas resultaron ser fracasadas.

4.1. Estructura jurídica y propiedad del administrador o administradores del sistema.

En relación a la estructura jurídica de la administradora, su carácter con o sin fin de lucro no ha sido relevante en la gestión de los fondos. Con todo, las A.F.P., por tener un propietario que busca resguardar su patrimonio, han sido más responsables en su actuar que las Cajas de Previsión, que por su naturaleza semifiscal fueron administradas con una orientación política. En efecto, los organismos de control de las sociedades anónimas han sido más efectivas que las autoridades gubernamentales.

Lo primordial en la administración de los fondos fue la independencia de sus directores. La experiencia ha mostrado que la legislación actual fue cautelosa en la atribución de responsabilidad conferida a los directores de las A.F.P., para que

de esta forma, el funcionamiento de éstas les sea relevante. Asimismo, el sistema de las A.F.P. ha creado normas que evitan los conflictos de interés, máxime si el director efectivamente puede tender a favorecer al accionista que lo designó⁵²⁹.

Esta situación difiere con la de los directivos de las cajas de previsión, los cuales, de acuerdo a la experiencia histórica, no se enfocaron en la rentabilidad de los fondos, sino que en los intereses de los grupos de presión. En efecto, constatamos que el número de directivos de las cajas fue excesivo y oneroso, resultando ser más una carga que una solución, sumado a que su nombramiento generaba políticas clientelísticas que no favorecían al afiliado⁵³⁰.

Ahora, cabría analizar si es preferible mantener la propiedad en manos privadas o públicas. En los capítulos anteriores observamos que las Cajas de Previsión no fueron capaces de hacer una labor adecuada, provocando que el sistema llegara casi al colapso. En cambio, las administradoras de fondos de pensiones han mantenido un modelo ordenado, con costos acotados y una rentabilidad más que aceptable. Al respecto, las A.F.P. están sometidas a un sistema de inversiones cuidadosamente regulado y supervigilado, por lo que no

⁵²⁹VALDÉS, S. 2002. Políticas y Mercados de Pensiones. Un texto universitario para América Latina. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile. Pp. 815.

⁵³⁰VALDÉS, S. 2002. op. Cit. Pp.319. 816.

es cierto que favorezcan los intereses de sus dueños, en desmedro del de sus afiliados, como muchas veces se señala.

En contraposición, los directivos de las Cajas de Previsión, más que salvaguardar los fondos que gestionaban, las utilizaron en asuntos de supuesto “interés para el país”⁵³¹, horizonte que si bien puede ser bien intencionado, lo relevante para administrar fondos de pensiones es buscar que ellos no sólo se mantengan, sino que crezcan y renten de la mejor forma. En este punto, los directores de las Cajas de previsión destinaron los fondos previsionales para solucionar importantes problemas nacionales, incluso económicos, pero con resultados nefastos para los afiliados de la época.

En el primer capítulo nos referimos a las inversiones habitacionales o en préstamos a los afiliados de la Caja del Seguro Obligatorio, las cuales terminaron en pérdidas para la entidad, máxime si se vendían viviendas a precios bajos o con créditos nominales. Además examinamos que la Caja del Seguro Obligatorio no sólo se abocaba a la administración de los fondos de pensiones, sino que también a los servicios sanitarios de sus afiliados, lo que significó una sangría de fondos, al priorizarse ésta, particularmente en la década del treinta.

⁵³¹En este mismo sentido, VALDÉS, S. 2002. op. Cit. Pp.808-809.

De esta manera, la administración estatal de los fondos de pensiones puede constituir un riesgo para éstos, atendida la presión que pueden recibir, situación denominada “riesgo político”⁵³², el que se refleja en amenazas derivadas de las presiones fiscales (uso de los recursos para efectuar ajustes económicos) o de redistribución (favorecer a ciertos grupos)⁵³³. Ambos efectos los observamos al analizar la evolución del sistema de pensiones, por cuanto las prestaciones más generosas las percibieron los grupos más influyentes. Por ello, un modelo de administración privada ayuda a que este riesgo desaparezca, pues la separación con el Estado posibilita una amplia responsabilidad fiduciaria en defensa de los afiliados⁵³⁴.

Con todo, el Estado mantiene su función fiscalizadora, que desarrolla una entidad poderosa y técnica, primordial para un adecuado funcionamiento del sistema, aminorando los riesgos en la administración de fondos de pensiones⁵³⁵, resguardando los intereses permanentes del sistema, tal como lo hizo la Superintendencia de A.F.P., hoy de Pensiones.

⁵³²CORTÁZAR, R. 2003. Interacciones entre el Sistema de Pensiones y el Sistema Político EN: Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones. Santiago. CIEDESS. Pp. 501.

⁵³³CORTÁZAR, R. op. Cit. Pp. 504.

⁵³⁴CORTÁZAR, R. op. Cit. Pp. 508.

⁵³⁵VALDÉS, S. 2002. op. Cit. Pp.817.

En el plano institucional, la experiencia de la Administradora de Fondos de Cesantía puede extrapolarse a la de los pensiones, ya que con un cobro discreto y una gestión valorada por sus afiliados, obtiene rendimientos significativos en los fondos que cautela. Además, la mantención de las oficinas suficientes en el país, sin necesidad de vendedores, genera un menor desembolso y una administración más sencilla, siendo el elemento más destacable de este modelo⁵³⁶.

Con todo, el objetivo de dicha institución es a corto plazo, atendida la contingencia que cautela, distinta a la de gestionar los fondos de pensiones de vejez. Por ello, si quisiéramos utilizar su modelo, debería complejizarse la forma en que se invierten los montos, aplicando los parámetros de las A.F.P.

Sin embargo, el mayor inconveniente de traspasar el modelo de la Administradora de Fondos de Cesantía a pensiones es su adjudicación temporal, que hace poco atractivo el encargo. En este plano, la asignación indefinida traería estabilidad al sistema, pero generaría los problemas propios de un monopolio natural, debiendo incrementarse además la fiscalización. De este modo, la mantención de cierta competencia no sería tan negativa, siempre que pudiéramos disminuir los costos operacionales del sistema.

⁵³⁶Al respecto, autores como Salvador Valdés se muestran renuentes a estos modelos, atendidos los riesgos políticos que pueden generar. VALDÉS, S. 2002. op. Cit. Pp.863.

Un problema de las actuales administradoras es la baja sensibilidad de los afiliados a la rentabilidad, que las llevaría a mantener un staff de inversión inadecuado⁵³⁷, situación que no acontece por los resguardos que la ley y el regulador han impuesto. En todo caso, este problema ni siquiera se planteaba en las Cajas de previsión, por cuanto contaban con cotizantes cautivos, que no podían cambiar de entidad, mientras sus representantes no lo obtuviesen.

4.2. Tipo de financiamiento.

Corresponde analizar la forma de financiamiento del sistema de pensiones, punto esencial en la actual coyuntura, en la que algunos pretenden “volver” al reparto. Sobre esta disputa, cabe señalar que es imprecisa la aseveración “retorno al reparto”, por cuanto el modelo fue plenamente de capitalización hasta 1952, y luego de ésta sólo los obreros y empleados particulares pasaron al reparto. Con todo, la afirmación no es tan alejada de la realidad, máxime si estos grupos correspondían a casi el 80% de la población.

En todo caso, los actores consideraron que el sistema se comportaba de forma bastante particular, máxime si las formas del aporte y de las prestaciones estaban normadas legalmente, lo que hacía que el sistema no se ajustara

⁵³⁷VALDÉS, S. 2002. op. Cit. Pp.852.

eficientemente, generando excedentes impensables en las formas clásicas de reparto.

Muchas de las prestaciones otorgadas en los demás sistemas no tenían lógicas de capitalización individual, sino que las de una colectiva. En esas administradoras, la suma de las pensiones era mayor a la de lo cotizado, requiriendo financiamiento suplementario estatal⁵³⁸. A pesar que esos sistemas favorecieron a pocos trabajadores, implicaron un alto desembolso, particularmente para funcionarios públicos, en los que el Estado llegó a suplir casi un tercio de lo pagado, tal como indicamos en el primer capítulo. De forma que el sistema utilizado que no sería aplicable, atendida la fragmentación e inconsistencia que generó.

Además, la disminución de la tasa de natalidad y el nulo retorno de los fondos administrados hacen desaconsejable el retorno al reparto⁵³⁹. Si bien las cotizaciones podrían mantenerse estables en el primer momento, a través de la expropiación y uso de los fondos actualmente acumulados, a largo plazo el modelo se haría inviable y requeriría aumentar las imposiciones⁵⁴⁰. En efecto, la propuesta de la profesora Oreziak, formulada en la Comisión Bravo, afirma que

⁵³⁸SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. Op. Cit. Pp. 13.

⁵³⁹TITZE, M. op. Cit. Pp. 180-181.

⁵⁴⁰TITZE, M. op. Cit. Pp. 180

las cotizaciones no variarían hasta 2035, año en que se incrementarían al 25%, diagnóstico compartido por la Coordinadora “no + AFP”, que afirma que si siguiéramos su predicamento, el desembolso fiscal se duplicaría a fines de siglo.

Como ya dijimos, la capitalización individual está más preparada para absorber la caída en la fecundidad, que en Chile ha sido particularmente más significativa, situación que provocaría, si se mantuviera la misma cotización, que la pensión de un jubilado en 2047 fuera 55.6% menor que la obtenida actualmente, si se hubieran guardado los recursos y logrado un interés cero⁵⁴¹.

Otro elemento complejo fueron las altas tasas de cotización previas a 1981. Si bien su monto disminuyó con la reforma del D.L. 2448, que emparejó los requisitos y los beneficios, estudios que simularon la situación sin la reforma de 1981, estimaron que las imposiciones se habrían mantenido altas o incrementado la deuda fiscal, por cuanto el modelo no habría asimilado la transición demográfica del país⁵⁴².

En tanto, el seguro de cesantía mantiene un modelo mixto, con dos fondos de orientaciones complementarias, uno de capitalización individual, en el cual los

⁵⁴¹VALDÉS, S. 2015. Reparto y Capitalización frente a frente: Ventajas y Desventajas EN: Pensiones. Propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD. Pp. 260-261.

⁵⁴²CERDA, R. 2006. Pensiones en Chile ¿Qué hubiese ocurrido sin la Reforma de 1981? Documento de Trabajo. N° 310. Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp. 35.

afiliados tienen la propiedad de lo cotizado; y otro de acumulación colectiva, en que se suplementan las prestaciones de los que no podrán financiarlas, o lo harán de forma insuficiente. Este fondo no ha sido utilizado intensivamente, pero sus ventajas redistributivas hacen aconsejable que se lo examine como una forma de complementar el actual modelo de pensiones.

4.3. Tipo y entidad de las prestaciones.

Esta es una de las temáticas más complejas del sistema, por cuanto debe congeniar la suficiencia de la prestación y la sostenibilidad del modelo, conceptos que si bien no son disyuntivos, son de compleja conjugación. En el primer capítulo examinamos las dificultades de las Cajas de Previsión para complementar las prestaciones con su propio equilibrio financiero.

En efecto, coexistieron grupos pequeños que recibían beneficios generosos, junto a una mayoría que percibía unos exiguos o nulos, máxime si la caja más grande (Seguro Social) imponía requisitos que impedían que muchos de sus afiliados accedieran a su cobertura⁵⁴³. En tanto, otras entidades mantenían requisitos menos exigentes para acceder a las prestaciones, como la Caja Bancaria, que otorgaba beneficios por poco más de trece años de cotizaciones,

⁵⁴³SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. op. Cit. Pp. 16. De hecho, en 1965 se aprobaron 15.437 solicitudes de pensiones de vejez, rechazándose 7.693, de las cuales aproximadamente 6.500 cumplían los requisitos de la Caja de Empleados Particulares.

un auténtico despropósito para trabajadores que debían cumplir más del doble de ese tiempo para alcanzar algún estipendio.

Una exigencia similar a la del Seguro Social se instaló en el diseño original de las A.F.P., por cuanto quienes agotaban sus fondos, utilizando las modalidades de retiro programado o renta temporal, tenían derecho a una pensión mínima de vejez, pero solo si contaban con 20 años de cotización. Esta situación cambió al dictarse la Ley 20.255, permitiéndoles acceder a una bonificación de sus pensiones, por el solo hecho de pertenecer al 60% más pobre⁵⁴⁴. En ese mismo sentido, la Comisión Bravo recomendó que ese beneficio alcanzara al 80% más pobre, fórmula que debería implementarse prontamente, para así resguardar a un número mayor de ancianos.

Ahora, si analizamos la suficiencia de las prestaciones del sistema, el problema se torna complejo, atendida la baja tasa de reemplazo de las pensiones (50%), tal como señaló un informe de la O.C.D.E. consignado en la Comisión Bravo. Con todo, el promedio de las pensiones de vejez contributivas ascendió a un promedio de \$198.493.-, en agosto de 2017, en tanto, las anticipadas llegaron a \$322.000.- en el mismo período, y las incrementadas por

⁵⁴⁴HUMERES N., H. op. Cit. Pp. 270-271.

el pilar solidario ascendieron en promedio a \$218.516.- y \$339.755.-, respectivamente⁵⁴⁵.

En el sistema de las Cajas de Previsión observamos que el monto de las pensiones se deriva, en primera instancia, del instituto donde cotizaba el trabajador. En efecto, entre 1965 y 1980 los obreros recibieron entre el 46% y 57% de la pensión promedio del modelo, monto muy inferior al rango entre 203% a 370% que percibían militares y carabineros, o al de 90 a 168% pagado a los empleados públicos⁵⁴⁶.

Hablando de montos percibidos, Rodrigo Acuña, actualizando cifras de Hernán Cheyre, señala que el promedio de las pensiones de los obreros fue inferior a cien mil pesos de 2014, durante el período 1962 y 1980. En tanto, las de los empleados particulares fluctuaron entre cien mil y trescientos mil, y las de los funcionarios públicos entre doscientos mil y setecientos mil⁵⁴⁷.

Para examinar la cuantía de las prestaciones, también importa saber el período en que se pagaron, atendida la alta inflación de mediados del siglo XX. De hecho, el poder adquisitivo de las pensiones pagadas entre 1973 y 1982

⁵⁴⁵http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-12268_recurso_1.pdf

⁵⁴⁶ARELLANO, J. 1988. op. Cit. Pp. 93.

⁵⁴⁷ACUÑA, R. op. Cit. Pp. 232.

disminuyó en un 26% respecto de las enteradas entre 1969 y 1970⁵⁴⁸. Si bien existieron mecanismos para solucionar el problema, particularmente los de la Ley 15.386, los beneficios no eran indexados, por lo que muchas veces fue necesario recurrir a soluciones legislativas que enmendarán la situación, tal como ocurrió con el Decreto Ley 607 de 1974 que incrementó las pensiones disminuidas por el espiral inflacionario de 1972-1973⁵⁴⁹.

En tanto, autores que proyectaron el sistema de Cajas sin la reforma de 1981 advirtieron que una parte significativa de los pensionados habrían recibido el beneficio mínimo que ofrecía el modelo (entre el 30 y 50%)⁵⁵⁰, lo que llevó a que la tasa de reemplazo fuera del 40%⁵⁵¹. Situación que no dista mucho de la actual, pero sin las ventajas que aportó el actual modelo en igualdad, seguridad previsional, mayor bienestar económico y bajas tasas de cotización.

En cuanto a prestaciones mínimas, solo en 1974 se entregó una pensión asistencial igualitaria para todos los grupos⁵⁵². Sin embargo, resultó altamente dependiente de la disponibilidad presupuestaria, concibiéndosela sólo como un

⁵⁴⁸ARELLANO, J. 1981. op. Cit. Pp. 90.

⁵⁴⁹NOVOA, P. 1977. op. Cit. Pp. 105.

⁵⁵⁰CERDA, R. op. Cit. Pp.39.

⁵⁵¹CERDA, R. op. Cit. Pp. 40.

⁵⁵²Decreto Ley 869.

beneficio y no como un derecho⁵⁵³. Con la dictación de la Ley 20.255, las personas del 60% más pobre y con 65 años de edad obtuvieron la garantía de un estipendio mínimo de vejez.

4.4. Requisitos para los afiliados.

El sistema de capitalización individual presenta ventajas innegables en cuanto a la igualdad que otorga a sus afiliados, ya que con reglas objetivas, todos obtienen los mismos beneficios, a diferencia del modelo de las Cajas de previsión, en que existían modelos distintos de acuerdo al colectivo al que se pertenecía. Si bien en sus comienzos existían distinciones entre obreros, empleados particulares o públicos y militares, ellas derivaban de los diversos estatutos laborales que los regulaban. Sin embargo, pronto comenzaron a proliferar normativas especiales para ciertos operarios, transformando al sistema en altamente discrecional, ya que la propia influencia ocasionaba que uno perteneciera a una u otra estructura.

En tanto, el sistema actual no admite discriminaciones, pero los beneficios varían conforme sea el monto del aporte personal. En ese aspecto, la incorporación del pilar solidario otorga cierta seguridad a los pasivos con escasa

⁵⁵³ARELLANO, P. y CIFUENTES, H. 2010. 2010. Legislación Chilena de Pensiones e Indicaciones de la Comisión de Expertos de la OIT. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Volumen I. (N°1). Pp. 125

o nula capacidad contributiva, garantizándoseles alguna prestación llegada su vejez.

Un desafío que aún mantiene su vigencia es incorporar a los trabajadores por cuenta propia. Como vimos, durante el gobierno de la Unidad Popular se materializó el anhelo de constituir un instituto especial para comerciantes y transportistas. Sin embargo, su implementación se vio truncada con la situación política de mediados de los setenta, llevando a que los independientes siguieran excluidos de la previsión, lo cual no varió al dictarse el D.L. 3.500. De hecho, sólo con la reforma de la Ley 20.255 se resolvió incluir a este grupo. Con todo, la materialización de esta medida ha sido la más compleja en ser ejecutada, postergándose en varias ocasiones, la última para 2018⁵⁵⁴.

4.5. Interacción del sistema de pensiones con la economía.

La función de un sistema de pensiones es entregar prestaciones adecuadas a sus afiliados, sin embargo las interacciones que tiene con la economía son innegables. Ejemplo de lo anterior fueron las altas tasas de cotización, que incidieron en la inflación y desempleo, provocando el detrimento en las entradas del sistema previsional, derivadas de la subcotización y salida de aportantes.

⁵⁵⁴La última a través de la Ley 20.894 de enero de 2016.

Muchas de las propuestas de reformas buscaron remediar no solo los problemas del sistema en sí, sino que a través de él, las distorsiones que provocaron, aspecto que ciertamente consideraron los padres de la reforma de 1981. En ese aspecto, no es baladí que una misión de estabilización económica, como la Klein Saks, decidiera involucrarse en el tema.

Para hacer más clara la improductividad del modelo, al proyectar la situación de éste, sin la reforma de 1981, algunos autores concluyeron que habría disminuido el ahorro y el stock de capital en 9,7% entre 1981 y 2004⁵⁵⁵, situación que también habría deteriorado la demanda por empleo (entre 6,4% y 11,7%), y por ende, el nivel de remuneraciones (2,4%)⁵⁵⁶. Agregando que el crecimiento del PIB habría sido 0,3% menor (entre 7,6% y 10% menor entre 1981 y 2004)⁵⁵⁷. En cambio, la introducción del sistema de A.F.P. generó un aumento del empleo total de entre un 3,2 % y 7,6%, derivado del ascenso de los trabajos formales y mengua de los informales⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵CERDA, R. op. Cit. Pp. 43-44.

⁵⁵⁶CERDA, R. op. Cit. Pp. 45-46.

⁵⁵⁷CERDA, R. op. Cit. Pp. 46.

⁵⁵⁸CORBO, V. y SCHMIDT HEBBEL, Klaus.2003.Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile" EN: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones. Santiago. CIEDESS. Pp. 285-286.

Otro elemento a considerar fueron las inversiones que realizó el sistema anterior a 1981, que no sólo tuvieron un decepcionante desempeño⁵⁵⁹, sino que tampoco generaron crecimiento. En cambio, el modelo de las A.F.P aumentó la inversión (1,2% entre 1981 y 2002)⁵⁶⁰ y el ahorro (2,3% del PIB como promedio anual entre 1981 y 2002)⁵⁶¹. De manera que el país tuvo un salto en su condición general. En efecto, Klaus Schmidt Hebbel y Vitorio Corbo señalaron que el sistema de las A.F.P. incrementó el crecimiento del país en un 0,5% anual entre 1981 y 2001⁵⁶².

⁵⁵⁹Hablamos de los créditos habitacionales que se otorgaron a mediados del siglo XX por las Cajas de Previsión. De acuerdo a las cifras de Rodrigo Acuña, el sistema de las A. F.P. generó un incremento de estas operaciones desde las 10.000 de 1978 a 1.400.000 en 2014. En tanto, las inversiones de las administradoras generaban el 57% de los recursos usados en los créditos hipotecarios. ACUÑA, R. op. Cit. Pp. 248.

⁵⁶⁰CORBO, V. y SCHMIDT HEBBEL, K. op. Cit. Pp.319.

⁵⁶¹Ibíd.

⁵⁶²CORBO, V. y SCHMIDT HEBBEL, K. op. Cit. Pp.319.320.

CONCLUSIONES.

Llegado el término del trabajo, habría que responder si era posible crear una propuesta de reforma en base a los otros sistemas previsionales, definiendo si ello era un mito o una realidad. La respuesta no es unívoca, por cuanto los sistemas anteriores a 1981, pronto se vieron superados por la anarquía legislativa y el aprovechamiento de grupos beneficiados, amén de su capacidad de presión. Así, nos encontramos con un sistema de pensiones fragmentado, altamente dependiente del financiamiento fiscal, con altas tasas de cotización y desigual distribución de sus prestaciones.

En el capítulo cuarto de este trabajo aludimos a las diversas razones por las que el sistema de las Cajas de Previsión no es aplicable en la actualidad, atendidos los defectos evidentes que presentó, y que ya observaron sus contemporáneos. El primer problema fue el desfinanciamiento crónico que padeció, originado en las desproporcionadas y desequilibradas prestaciones que otorgaba, lo que ocasionó un alto desembolso fiscal y cotizaciones previsionales desmedidas, que generaron, a su vez, efectos indeseados en la economía, incrementando el desempleo y desacelerando el desarrollo.

Además, el sistema mantenía una estructura anárquica con sistemas normativos distintos, administrados por entidades capturadas mayoritariamente por intereses políticos o sociales, que las distraían de su foco de gestionar eficientemente los fondos previsionales. Incluso cuando el sistema mutó al reparto se hizo aún más inorgánico, por cuanto las prestaciones se brindaron con aún más discrecionalidad y sin considerar el real estado de las finanzas.

Solo a fines de la década de los setenta, la estructura tendió a racionalizarse, a través de la homologación de las edades de jubilación y el establecimiento de sistemas automáticos de reajustes. Sin embargo, las autoridades dictatoriales estimaron que no tenía retorno, decretando su sustitución por un modelo de capitalización individual tal como el original de 1924, pero esta vez de administración privada e inversión con estándares de mercado.

Los sistemas de pensiones son fruto de las coyunturas políticas y sociales de su época, que inciden en la forma como se administran, las prestaciones que otorgan y a quiénes benefician. Esta situación se refleja con particular claridad con la reforma de 1981, que demostró cuanto podían cambiar los paradigmas, máxime si diez años antes, la Unidad Popular pretendía introducir elementos de su programa en el modelo.

Con todo, el sistema de 1981, con más de treinta y cinco años ha dejado de lado su excesivo individualismo para dar paso a uno más integrado, y con características más solidarias, proveniente de un pilar que complementa las pensiones de quienes no pudieron ahorrar lo suficiente.

Con la perspectiva que nos da el tiempo y los análisis realizados, sólo cabe afirmar que la sustitución del modelo de las cajas por el de las A.F.P. estuvo acertada, máxime si los modelamientos realizados demostraron que no habría soportado los cambios demográficos que el país ha sufrido. Con todo, las críticas que ha recibido el sistema previsional en 2016 demuestran que tiene defectos que ameritan modificaciones, que en base a las constataciones que arribamos en el trabajo, nos animamos a plantear.

En primer lugar, consideramos primordial que la elección de los directivos de una entidad de pensiones se haga mirando a quien puede decidir mejor sobre su destino, y no por un interés particular. Por ello, si se mantiene su decisión de crear una administradora pública de pensiones o un Consejo Especial para administrar parte de la cotización, debería elegir sus directores mediante un estricto escrutinio de alta dirección pública, en que la decisión discrecional de la autoridad se viere fuertemente limitada, sujetándose al parecer de otros organismos públicos, tal como ocurre con la designación de los consejeros del Banco Central.

En cuanto al gobierno corporativo de las administradoras, la normativa actual es bastante rigurosa en cuanto a la forma en que se determina. Sin embargo, podría exigirse que alguno de los directores tuviera relación con el sistema, exigiéndose, por ejemplo que hubiera pertenecido a la Comisión de Usuarios. Además sería conveniente aumentar el número de directores independientes. En este sentido, el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet propuso aumentar el poder de los afiliados, estableciendo que uno de ellos participe en el Comité de Inversión y Solución de Controversias, y que la elección de los directores de empresas en que se invierten fondos de pensiones lo efectúe la Comisión de Usuarios.

También cabría examinar una idea planteada en la Comisión Marcel relativa a separar las operaciones básicas de las de administración pura de los fondos de pensiones⁵⁶³. En esa oportunidad, se examinó si las A.F.P. o los empleadores podrían definir quienes se encargarían de las operaciones básicas de las administradoras. Sin embargo, se decidió proponer que esas tareas la subcontrataran las A.F.P.⁵⁶⁴. Siguiendo la idea, podríamos generar una empresa que se encargase de las operaciones básicas de los actores del sistema, licitada

⁵⁶³CHILE.CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. op. Cit.Pp.133

⁵⁶⁴ CHILE.CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. op. Cit. Pp. 135.

por las propias A.F.P., y cuyo costo surgiera de las propias comisiones, manteniendo la gestión de los fondos en las administradoras.

En tanto, el modelo de cesantía actual si bien presenta ventajas extrapolables a nuestro sistema de pensiones de vejez, las diferencias en las contingencias y la temporalidad de su administración hace dificultoso aplicarlo de suyo. Con todo, podría examinarse la introducción de un fondo común que fuera paralelo a las cuentas individuales. La fórmula del seguro de cesantía resulta interesante, ya que posibilitaría introducir solidaridad al modelo de las A.F.P. generando una forma de financiamiento suplementario que no implique mayor desembolso fiscal, idea contenida en el proyecto de reforma previsional presentado por la Presidenta Bachelet, y que podría compensar la baja tasa de reemplazo que mantiene el sistema.

Con todo, surgen los problemas relativos a quien debe administrar este fondo, que idealmente debería ser la misma administradora de la cuenta individual del trabajador. Sin embargo, esta opción limita las posibilidades de solidaridad del sistema, ya que impide comprender a la totalidad de los afiliados, haciendo menos eficiente al modelo. Otra forma sería entregar la administración de este fondo a un ente público o licitado, tal como pretende el proyecto de reforma previsional presentado por la Presidenta Bachelet, situación que genera las complicaciones ya señaladas en el apartado 4.1.

El financiamiento del fondo solidario debiera corresponder al empleador, tal como sucede el seguro de Cesantía, siguiendo las lógicas de éste, es decir, ser suplementario de lo obtenido en las cuentas individuales. De esta forma, no recomendamos que se convierta en una estructura de reparto paralela, máxime si su reintroducción, tal como planteamos antes, no es sostenible en el tiempo, ya que sus beneficios irían menguando, atendido el efecto demográfico que sufre el país⁵⁶⁵.

En este sentido, consideramos que el proyecto presentado por la Presidenta Bachelet es coincidente con nuestra propuesta. Por cuanto establece un incremento del aporte a la cuenta individual, y la creación de un fondo colectivo de aporte patronal, que busca aminorar los efectos de la baja tasa de reemplazo del sistema de capitalización individual, situación que esperamos el próximo gobierno mantenga o formule con un horizonte semejante, como ocurre con los complementos a las pensiones de la clase media y de las mujeres, con cargo fiscal, consignados en el programa de la candidatura del ex Presidente Piñera en 2017⁵⁶⁶.

⁵⁶⁵En este sentido, Fernando López examinó la posibilidad que el 5% de aumento de cotización, propuesto por la Presidenta Bachelet en agosto de 2016, constatando que tendría efectos acotados, que disminuirían con el incremento de la relación pasivo/activo. LÓPEZ, F. 2016. Aumento de 5% en la cotización previsional y su impacto en las pensiones. Observatorio Económico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado. (N° 111). Pp. 5.

⁵⁶⁶ PIÑERA, S. 2017. op. Cit. Pp. 108.

Otra idea para incrementar la calidad de la inversión sería crear una comisión legal que incentivara la rentabilidad del sistema, tal como lo hace la Ley 19.728 respecto de la Administradora de Fondos de Cesantía⁵⁶⁷. Esa norma no sólo favorece una competencia entre administradoras, sino que le imprime una exigencia adicional para perfeccionar su actuación.

Con todo, hay problemas que escapan al análisis del actual sistema, y que dicen relación con parámetros que deben modificarse, tal como lo han dicho las comisiones convocadas por los gobiernos de la Presidenta Bachelet. En efecto, corresponde aumentar las tasas de cotización obligatorias, el tope imponible y las edades de jubilación, restringiendo asimismo, la posibilidad del retiro anticipado, situación contenida en el proyecto de reforma previsional de la Presidenta Bachelet, y que esperamos la siguiente administración mantenga.

Estas medidas son imprescindibles en cualquier estructura de enmienda seria del sistema de pensiones, máxime si con ellas se alcanza el objetivo de mayores fondos para el pago de prestaciones. Cualquier otra aseveración es mera conjetura, ya que obvia que cualquier sistema requiere de dinero para sustentarse, y la actual cotización es insuficiente.

⁵⁶⁷Artículo 42 de la Ley 19.728.

Junto a lo anterior, existen características de nuestro sistema laboral que indican en los resultados del sistema de pensiones, tal como ocurrió con el modelo anterior a 1981. En efecto, la subcotización, la precariedad laboral y la informalidad son males que disminuyen los fondos del sistema, situación que debe considerar la autoridad, para así aumentarlos y hacer viable el modelo. En este punto, poco podría hacer el sistema de pensiones si el sustento del mismo es escuálido, por lo que debemos buscar fórmulas que aumenten los montos cotizados, por de pronto incorporando a los trabajadores independientes, que el proyecto de reforma previsional nuevamente trata, pero posponiendo nuevamente su ingreso.

En todo caso, cualquier reforma que pretenda realizarse, deberá conseguir que los trabajadores asimilen la importancia que tiene la previsión sus vidas. En efecto, pareciera que no hemos avanzado nada desde 1924, ya que en las encuestas citadas, lo único concluyente es que la ciudadanía busca un sistema que le otorgue prestaciones óptimas, pero sin el mayor sacrificio. Para desgracia de los promotores de las protestas “no + AFP”, sus respuestas denotan un influjo profundamente individualista, ya que rechazaron aumentar la edad de jubilar, pero sí la cotización, pero a costa de otro (el empleador), monto que además deberá destinarse a sus propias cuentas individuales. Así nuestros legisladores tendrán que idear fórmulas para las que los trabajadores sientan que el sistema

de pensiones es suyo y no una mera execración de sus fondos o algún botín futuro a alcanzar.

En ese aspecto, noticias como la abultada jubilación de una ex Subdirectora de Gendarmería nos demuestran que ante oportunidades, los individuos son capaces de utilizar sus más elementales impulsos para obtener el máximo de lo posible. Por ello, se hace altamente necesario que el nuevo sistema previsional tenga incentivos económicos y no meros derechos oníricos para que otorgue no sólo un sustento suficiente para los mayores de hoy, sino que también para los del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, R. 2015. El aporte del sistema de capitalización individual en Chile EN: Pensiones: Propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD.
- ACUÑA, R. e IGLESIAS, A. 2001. La reforma a las pensiones EN: LARRAÍN, F. y VERGARA, R. (edit.). La Transformación económica de Chile. 2º Edición. Chile. Centro de Estudios Públicos.
- ALLENDE, S. 1939. La realidad médico-social chilena. Santiago. Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social.
- AMAR, M. Salud, 2008. Educación, Vivienda y Trabajo en el pensamiento de Salvador Allende Gossens EN: VÁSQUEZ, D. Salvador Allende. Vida política y parlamentaria 1908-1973. Santiago. Ediciones de la Biblioteca del Congreso Nacional.
- ANDRADE, M. y URRUTIA, P. 2010. Críticas al Seguro de Desempleo Chileno. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile.
- ANINAT, E.; ARELLANO, J. y FOXLEY, A. 1977. Efectos de la Seguridad Social sobre la distribución del ingreso EN: Estudios CIEPLAN N° 8.
- ARANCIBIA, P. 2007. Sergio De Castro El arquitecto del modelo económico chileno. Santiago. Ed. Biblioteca Americana.
- ARECHETA, G. 2006 El movimiento de oposición a la Ley 4054: el discurso obrero frente a la nueva legislación de salud. Memoria de Prueba para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- ARELLANO, J. 1981. Elementos para el análisis de la Reforma Previsional Chilena” en Colección Estudios CIEPLAN N° 6.
- ARELLANO, J. 1988. Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984. Santiago. CIEPLAN.
- ARELLANO, P. 2002. A un año de su vigencia, algunos tópicos de interés del seguro de desempleo. Revista de Derecho de la Universidad de Concepción. (N° 211)
- ARELLANO, P. 2012. Universalismo e individualismo en el derecho chileno de pensiones. Santiago. Librotecnia.
- ARELLANO, P. y CIFUENTES, H. 2010. Legislación Chilena de Pensiones e Indicaciones de la Comisión de Expertos de la OIT. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Volumen I. (N°1).

- ARELLANO, P. y CIFUENTES, H. 2011. Derecho a la seguridad social y a la protección de vejez, invalidez y sobrevivencia en Chile en ROJAS, I. Cincuenta años de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Santiago. Legal Publishing, AbeledoPerrot.
- ARELLANO, P., CIFUENTES, H. y WALKER, F. 2013. Seguridad Social: Parte General y Pensiones. Santiago. LibroTecnía.
- ARELLANO, P. 2015. Reto actual de las pensiones de vejez. Santiago. Librotecnía.
- ARENAS, A. 2000. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. Santiago. CEPAL.
- ARENAS, A. 2010. Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Santiago. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- ARZOBISPADO DE SANTIAGO. 1981. La Reforma Previsional. Santiago. Eco.
- ASTELARRA, F. y BERTÍN, H. 2004. Sistemas de pensiones en Chile y Uruguay: Lecciones y temas pendientes. EN: HARDY, C. (ed.). Equidad y protección social: desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago. LOM Ediciones.
- BACHELET, M. 2013. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018. Santiago. s/ impr.
- BALLESTEROS, S. y KREMERMANN, M. AFP: la piedra angular del modelo concentrador de riqueza en Chile. Columna de 12 de junio de 2013 en El Mostrador. [en línea] <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/06/12/afps-la-piedra-angular-del-modelo-concentrador-de-riqueza-en-chile/>> [consultado el 16.01.2017].
- BARDON, Á.; CARRASCO C. y VIAL, Á. 1985. Una década de cambios económicos: La experiencia chilena 1973-1983. Santiago. Ed. Andrés Bello.
- BOWEN, A. 1992. Introducción a la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- BRAVO, J. Cambios demográficos en Chile y Pensiones: Diagnósticos y Propuestas. EN: Pensiones: propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD .
- BUSTOS, J. 1936. La Seguridad Social. Santiago. Talleres Gráficos Gutenberg.

- CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016. Track semanal de opinión pública N° 133 01 agosto 2016. [en línea] <<http://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2016/08/Track-PP133-Jul-Sem5-VF.pdf>> [consulta el 14.12.2016].
- CADEM PLAZA PÚBLICA. 2016. Track semanal de opinión pública N° 135. 16 agosto 2016. [en línea] <<http://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2016/08/Track-PP135-Ago-Sem2-VF.pdf>> [consultado el 14.12.2016].
- CAMPOS, A. 1941. Hacia una política preventiva de los Seguros Sociales. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile.
- CANTUARIAS, S. y FIGUEROA, X. 1972. Los Organismos Auxiliares de Previsión. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile.
- CAVALLO, A.; SALAZAR, M. y SEPÚLVEDA, O. 2012. La historia oculta del régimen militar 1973-1988. Santiago. Uqbar Editores.
- CEBALLOS, H. y GUMUCIO, J. 1972. Los trabajadores independientes frente a la Seguridad Social. Santiago. Andrés Bello.
- CERDA, R. 2006. Pensiones en Chile ¿Qué hubiese ocurrido sin la Reforma de 1981? Documento de Trabajo. N° 310. Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CHEYRE, H. 1991. La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma. Santiago. CEP.
- CHEYRE, H. 2006. 25 años del sistema privado de pensiones: mitos y realidades. EN: TITZE, M. (edit). AFP: 25 años. Un Modelo Exitoso. Santiago. Libertad y Desarrollo.
- CHILE. 1973. Mensaje del Presidente Allende ante Congreso Pleno 21 de mayo 1973. Santiago. Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones.
- CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (a). Comisión Asesora Presidencial: Informe Final: septiembre 2015. Santiago. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.
- CHILE. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015 (b). La Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile. Santiago. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.
- CHILE. MINISTERIO DE HACIENDA. 2008. La Reforma Previsional Chilena. Proyecciones fiscales 2009-2025.

- CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 118-365 “Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con la que inicia un Proyecto de Ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario.
- CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Mensaje 119-365. “Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con que inicia proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual”.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.1964. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Tomo I. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- COMISIÓN DE USUARIOS DE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTÍA. 2016. Informe 2015-2016. Santiago. Administradora de Fondos de Cesantía. Pp. 18.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL. 2006. El derecho a una vida digna en la vejez hacia un contrato social con la previsión en Chile. Santiago. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.
- COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES NO +AFP. 2016. Nuevo Sistema de Pensiones para Chile. Santiago. S. impr.
- CORBO, V. y SCHMIDT HEBBEL, Klaus.2003.Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile” EN: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. *Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones*. Santiago. CIEDESS.
- CORPORACIÓN CIEDESS. 2015. La Seguridad Social en Chile: 1980-2013. Santiago. Ed. CIEDESS.
- CORTÁZAR, R. 2003. Interacciones entre el Sistema de Pensiones y el Sistema Político EN: Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones. Santiago. CIEDESS.
- CRUZ COKE, E. 2012. Medicina preventiva y medicina curativa. Santiago. Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile y Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- CRUZ COKE, R. 1995. Historia de la Medicina Chilena. Santiago. Ed. Andrés Bello.
- DE CASTRO, S. (pról.). 1992. El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno. Santiago. Centro de Estudios Públicos.
- DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y PREVISIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE INVERSIONES DE PREVISIÓN. 1957. Los Regímenes de Capitalización y Reparto de la Seguridad Social Chilena. Santiago.

- ELTER, D. 1999. Sistema de A.F.P. chileno: Injusticias de un modelo. Santiago. LOM, Universitaria ARCIS.
- ESTUDIOS SOBRE REFORMA PREVISIONAL. 1974. por María Teresa Infante "et al". Santiago,
- FONTAINE, A. 1988. Los economistas y el Presidente Pinochet. Santiago. Ed. Zigzag.
- GONZÁLEZ, G. 2016. No más AFP en la medida de lo posible. Revista Palabra Pública (N° 2).
- GUMUCIO, J. 1996. De reparto a capitalización. La experiencia chilena. Revista Laboral Chilena.
- HORMAZÁBAL, R. 2012. El gran engaño: 30 años del sistema de AFP. Santiago. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- HUEPE, M. y LARRAÑAGA, O. 2010. Sistemas de Pensiones Solidarias" EN: Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile. Santiago. Uqbar Editores. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- HUMERES M, H. 1977. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- HUMERES N., H. 2013. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo III. Derecho de la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- HUNEEUS, C. 2005. El Régimen de Pinochet. Santiago. Ed. Sudamericana Chilena.
- IGLESIAS, A. 2015. El pilar solidario: Revisión y propuestas de perfeccionamiento. EN: Pensiones: propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD.
- ILLANES, M. 2010. En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia. Historia social de la salud pública 1880-1973. Santiago. Ministerio de Salud.
- KRAUSS, E. 1960. Reforma Financiera de la Seguridad Social Chilena. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile.
- LABRA, M. 2004. Medicina social en Chile: Propuestas y debates (1920-1950). Cuadernos Médicos Sociales. Volumen 44.
- LANATA, G. 2001. Manual de Legislación Previsional. Santiago. Ed. Conosur.
- LARRAÍN, L. 2003. Sector Previsión EN: Soluciones privadas a problemas públicos. Santiago. Fundación Libertad y Desarrollo.

- LARRAÍN, L.1995. El sistema Privado de Pensiones y el Desarrollo Económico EN BAEZA, S. y MARGOZZINI, F. Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones. Santiago. Centro de Estudios Públicos.
- LÓPEZ, F. y SALC, F. 2016. Para mejorar las pensiones necesitamos reactivar la economía. Observatorio Económico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado. (N° 108).
- LÓPEZ, F. 2016. Aumento de 5% en la cotización previsional y su impacto en las pensiones. Observatorio Económico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado. (N° 111).
- MARDONES, J.1954. La reforma de la seguridad social de los obreros: motivos de la Ley 10.383. Santiago. Imp. Enc. Hispano- Suiza Ltda.
- MARRAS, S. 1988. Confesiones. Santiago. Ornitorrinco.
- MARTÍN, M. 1998. Integración al desarrollo: una visión de la política social EN LEHERA, E. y TOLOZA, C. (ed.). Chile en los noventa. Santiago. Dolmen Ediciones.
- MAYOL, Alberto. 2011. No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política. Santiago. Debate.
- MILLÁN, J. 2006. Mirada hacia el futuro” EN: TITZE, M. (edit.). A.F.P: 25 años, un modelo exitoso. Santiago. Fundación Libertad y Desarrollo.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.1975. Anteproyecto del estatuto fundamental de principios y bases del sistema de seguridad social. Santiago. Ed. Universitaria.
- MIRANDA, E. y RODRÍGUEZ, E. 2003. Examen crítico del sistema de AFP: mitos y realidades. Santiago. Ed. Universitaria.
- MISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA KLEIN SAKS. 1958. El Sistema de Previsión Social Chileno/Informe de la Misión Klein Saks. Santiago. Ed. Universitaria.
- MOLINA, C. 2010. Institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989. Santiago. LOM Ediciones.
- MORRIS, J. 1967. Las elites, los intelectuales y el consenso. Santiago. Ed. Del Pacífico.
- NOVOA, P. 1971 (a). Esquema del Régimen Previsional Chileno EN Orientaciones del Derecho Chileno. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- NOVOA, P. 1971 (b). Formación histórica de la Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.

- NOVOA, P. 1973. Funciones socioeconómicas de la Seguridad Social EN: *Orientaciones del Derecho Chileno*. Tomo II. Oficina Coordinadora de Investigaciones “Profesor Jaime Eyzaguirre”, Escuela de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile.
- NOVOA, P. 1977. Seguridad Social. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1971. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-70: Plan de Economía Nacional 1971-76. Santiago. ODEPLAN.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1974 (a). Comentarios de ODEPLAN al proyecto del Ministerio del Trabajo. Santiago. ODEPLAN.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1974 (b). Estudios sobre Reforma Previsional. Santiago. ODEPLAN.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1974 (c). Reforma Previsional. Santiago. ODEPLAN.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL. 1975. Bases para la modificación del Sistema Previsional Chileno. Santiago. ODEPLAN.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN POPULAR. 1971. Resumen del plan de la economía nacional 1971-1976: preparado para discusión popular. Santiago. ODEPLAN.
- ORLANDINI, L. 1977. Breve descripción de los regímenes chilenos de seguridad social. Santiago. Derto.
- PÉREZ, X. 1995. La candidatura de Jorge Prat Echaurren. Memoria de Prueba para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Social. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PINTO, F. y VIEL, B. 1950. Seguridad Social chilena: puntos para una reforma. Santiago. Ed. Del Pacífico.
- PIÑERA, J. 1986. Discurso del Ministro del Trabajo y Previsión Social con motivo de la Aprobación de la Reforma Previsional EN Baeza, S. *Análisis de la Previsión en Chile*. Santiago. CEP.
- PIÑERA, J. 1986. Fundamentos de la Reforma Previsional EN BAEZA, S. *Análisis de la Previsión en Chile*. Santiago. CEP.
- PIÑERA, J. 1995. El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional. Santiago. Ed. Zig- Zag.
- PIÑERA, S. 2017. Construyamos tiempos mejores para Chile: Programa de gobierno 2018-2022. Santiago. s/ impr.

- RIESCO, M. 2007. Se derrumba un mito: Chile reforma sus sistemas privatizados de Educación y Previsión. Santiago. Cenda.
- ROMERO, H. 1958. La crisis del seguro social y la reforma de la salubridad. Santiago. Ed. Universitaria.
- SALAZAR, G. 2012. Los Movimientos Sociales. Santiago. Uqbar Editores.
- SANHUEZA, J. 1955. Seguridad Social. Revista de Derecho de la Universidad de Concepción (N° 93).
- SCHMIDT HEBBEL, K. 1999. La contribución de la reforma de pensiones al desarrollo económico EN: ARIZTÍA. J. (edit.). *AFP: las tres letras que revolucionan al mundo*. Santiago. CIEDESS.
- SILVA, A. 2010. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo XII. De los derechos y deberes constitucionales. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL. 1968. Antecedentes básicos y cambios del estado actual de la seguridad social. Santiago.
- TEJADA, M. 2016. Incremento en la tasa de Cotización: no importa el quién, pero sí dónde. Observatorio Económico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado. (N° 108).
- THAYER, W. 1981. El nuevo régimen previsional y de cotizaciones: antecedentes históricos y exposición sistemática. Santiago. Ed. Jurídica de Chile.
- TITZE, M. 2015. ¿Se sostiene un sistema de reparto? EN: Pensiones: propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD
- UNIDAD POPULAR. 1972. Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular. Santiago. s/n.
- UTTHOFF, A. 2001. La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales EN FRENCHS DAVIS, R. y STALLINGS, B. Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973. Santiago. LOM CEPAL.
- VALDÉS, S. 2002. Políticas y Mercados de Pensiones. Un texto universitario para América Latina. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- VALDÉS, S. 2015. Reparto y Capitalización frente a frente: Ventajas y Desventajas EN: Pensiones. Propuestas para el futuro. Santiago. Ediciones LYD.
- VALENTE, J. 2011. La historia de un sueño: las A.F.P. y su aporte a la transformación de Chile. Santiago. Ed. Norma.

- VALENZUELA, H. 1966. Reforma previsional: auténtica seguridad social a todos los habitantes de Chile. Santiago. Ed. La Gracitud.
- VERGARA, P. Auge y caída del neoliberalismo en Chile. 1985. Santiago. FLACSO.
- VON GERSDORFF, H. 1984. El sistema previsional chileno durante los diez últimos años. Revista Estudios de Economía. Volumen 11.
- YÁÑEZ, J. 2008. La Intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial: 1907-1932. Santiago, Ed. Red Internacional del Libro.
- YÁÑEZ, S. 2010. La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255). Santiago. CEPAL. División de Asuntos de Género.
- ZAPATA, F. 1997. Mitos y realidades del Sistema Privado de Pensiones en Chile (AFP). Santiago. LOM Ediciones.