



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: ORÍGENES, EVOLUCIÓN, PROPUESTAS EXISTENTES Y UNA PROPUESTA INNOVADORA

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

JAVIER AGUILÓ GELERSTEIN

VICENTE ECHEVERRÍA COX

PROFESORES GUIAS:

MARÍA CRISTINA GAJARDO HARBOE

VERÓNICA PILAR FERNÁNDEZ OMAR

Santiago, Chile.

Octubre, 2020.

“La desregulación de los bancos y de sus movimientos de capital permite a los ricos moverse libremente, buscar y encontrar los mejores terrenos para obtener los mayores beneficios, lo que les hará más ricos; mientras que la desregulación de los mercados de trabajo hace que los pobres no se puedan beneficiar de las mejoras, y mucho menos parar o atenuar el desplazamiento de los propietarios (rebautizados como ‘inversores’ en la jerga de las bolsas de valores), y por tanto estarán condenados a empobrecerse”.

(Zygmunt Baumann en ¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?)

TABLA DE CONTENIDO

1.	ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	7
2.	RESUMEN/ABSTRACT:	8
3.	INTRODUCCIÓN.....	10
4.	CAPÍTULO 1: LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DOCTRINA JURÍDICA.....	13
A.	Definición y principios.....	13
I.	Principio de Universalidad.....	14
II.	Principio de Solidaridad.....	14
III.	Principio de Integridad o Suficiencia.....	14
IV.	Principio de Participación.....	15
V.	Principio de Igualdad.....	15
VI.	Principio de Unidad.....	15
VII.	Principio de Subsidiariedad.....	15
B.	La Seguridad Social en los textos jurídicos.....	15
I.	Derecho Internacional.....	16
II.	Constitución Política de la República de Chile.....	16
	CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PENSIONES.....	19
5.	19	
A.	Introducción.....	19
B.	La Experiencia Internacional.....	20
I.	Orígenes y evolución.....	20
II.	La ola privatizadora de las pensiones y su posterior declive.....	22
C.	La Experiencia Chilena.....	25
I.	Los orígenes de las pensiones en Chile (1855-1924).....	25
II.	Los primeros administradores de pensiones en Chile (1924-1952).....	27
III.	El antiguo sistema de pensiones o sistema de reparto (1952-1981).....	29
IV.	La gran reforma neoliberal del gobierno militar (1980-1981).....	33
V.	El sistema de pensiones en la vuelta a la democracia. (1990-2008).....	35
VI.	La reforma del 2008 y el funcionamiento del actual sistema privado de pensiones chileno. (2008 – actualidad).....	36
6.	CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: DE LAS PROMESAS INICIALES A LA REALIDAD ACTUAL.....	41
A.	Introducción.....	41

B.	La insuficiencia del sistema AFP: pensiones pobres y baja cobertura.....	42
I.	Pensiones Efectivas.....	42
II.	Tasa de reemplazo.....	45
III.	Cobertura.....	46
C.	El descontento de los pensionados	47
I.	Causas del descontento	50
a.	Internas.....	51
b.	Externas	51
D.	Contravención del sistema de AFP al derecho chileno.	52
I.	Vicios, falencias y contravenciones constitucionales.	53
II.	Vulneración a los Tratados Internacionales	54
III.	Contravención a Convenios de la OIT.	57
a.	Convenios ratificados por Chile.....	57
i.	Respecto a la constitución de los recursos que financian las pensiones.	58
ii.	Respecto a la naturaleza jurídica de las entidades gestoras o administradoras.	59
iii.	Sobre la participación de las aseguradoras o afiliados en la administración de las entidades gestoras.....	60
iv.	En cuanto al periodo mínimo de residencia exigido para acceder a una pensión.	60
v.	En relación con el monto mínimo que debe tener una pensión.	61
b.	Convenios no ratificados por Chile.....	61
i.	En relación con la permanencia de la pensión.....	62
ii.	En cuanto a la tasa de reemplazo no definida.....	62
iii.	Respecto al aporte del trabajador.....	63
iv.	Sobre la participación y representación del trabajador.....	63
E.	Falencias concretas del sistema de pensiones chileno que explican las bajas tasas de sustitución.....	64
I.	Baja tasa de cotización y financiamiento unipartito.....	65

II.	Edad de pensión.	67
III.	Baja densidad de cotización.	69
IV.	Evasión.	71
V.	El retiro programado.	74
VI.	Déficit de información y de educación previsional, comisiones fantasmas, y nula participación ciudadana.	76
VII.	El “corralito legal” que permite el D.L 3500 y la riqueza acumulada de las AFPs. ..	78
7.	CAPÍTULO 4: LAS PRINCIPALES PROPUESTAS EXISTENTES.	83
A.	Introducción	83
B.	Propuesta de la Coordinadora No + AFP.	83
C.	Propuesta Global B (Comisión Bravo).....	86
D.	Propuesta del Grupo Mejores Pensiones para Chile.	88
E.	Propuesta del Segundo Gobierno del presidente Sebastián Piñera.	91
8.	CAPÍTULO 5: LA MONOPOLIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PENSIONES COMO SOLUCIÓN.....	93
A.	Introducción	93
B.	Desprivatización de las pensiones en el derecho comparado.....	95
I.	Argentina.....	95
II.	Hungría.....	98
III.	Polonia	100
IV.	Bolivia.....	102
C.	Lecciones de la experiencia internacional comparada de desprivatización.	104
D.	La monopolización de las AFPs como solución.	106
I.	Propuesta principal: La vía legal al monopolio natural.....	106
a.	La derogación del D.L 3500, y los cambios necesarios en nuestra Constitución.107	
b.	Eficiencia fiscal. Regular por sobre liberalizar.	110
c.	Servicios prestados mediante monopolios legales en Chile.....	114
i.	AFC	115
ii.	Monopolios de servicios básicos	117
d.	El caso Poucet y Pistre ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.	118

II.	Los principios que debiesen caracterizar la monopolización de las pensiones o bien, cualquier próxima reforma.....	120
a.	Aumento del monto de las pensiones por medio del aumento en la tasa de cotización. 121	
b.	Dotar de legitimidad al sistema de pensiones.....	122
c.	Limitar las utilidades de la administradora.....	123
d.	Otorgar un mayor rol al Estado como garante de la Seguridad Social.....	124
III.	Propuestas complementarias a la principal.....	125
a.	Modificaciones en el Pilar Solidario.....	125
b.	Fin a DIPRECA y CAPREDENA.....	127
c.	Igualar edad de jubilación entre hombres y mujeres, y ajustarla conforme a los cambios demográficos.....	130
d.	Nuevo retiro programado protegido.....	132
e.	Tasa de cotización diferenciada según la edad.....	135
f.	Cambiar el cobro de la comisión por administración desde un porcentaje del sueldo imponible hacia una comisión de los excedentes generados.....	137
g.	Que las AFPs deban indemnizar a los afiliados por las pérdidas derivadas de su mala administración.....	139
h.	Establecer que las comisiones de intermediación deban ser asumidas por las AFPs y no por los/as afiliados/as, al menos en una parte sustancial.....	141
i.	Seguro de longevidad.....	143
IV.	Otras propuestas a considerar.....	144
a.	Establecimiento de cuentas nocionales.....	144
i.	Italia.....	145
ii.	Polonia.....	147
iii.	Letonia.....	149
iv.	Suecia.....	151
v.	Síntesis sobre los distintos modelos de cuentas nocionales.....	153
b.	Reformar el Pilar Solidario y crear un pilar público tripartito.....	157

V.	Propuestas a descartar.	159
a.	Mantener el sistema actual tal cual.	159
b.	AFP Estatal para aumentar la competitividad.	160
c.	Un sistema basado completamente en el reparto.	163
9.	CONCLUSIONES	166
	BIBLIOGRAFÍA.....	170

1. ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AFP(s): Administradora(s) de Fondo(s) de Pensiones.

AFC: Administradora de Fondos de Cesantía.

CAPREDENA: Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIC: Cuenta individual de cesantía.

DIPRECA: Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

D.L 211: Decreto Ley 211: Fija normas para la defensa de la libre competencia.

D.L 3500: Decreto Ley 3500: Establece nuevo sistema de pensiones.

D.L 3501: Decreto Ley 3501: Fija nuevo sistema de cotizaciones previsionales y deroga disposiciones legales que indica.

FNE: Fiscalía Nacional Económica.

FCS: Fondo de cesantía solidario.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PBS: Pensión Básica Solidaria.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. RESUMEN/ABSTRACT:

Es indiscutible que el sistema de las AFPs no ha cumplido con las expectativas prometidas a la población civil. Incluso, es razonable considerarlo como una de las grandes causas de la última crisis social vivida en el país. Por ello urge su modificación, la cual debe ser sustancial para ser efectiva.

El objetivo de esta memoria es analizar el sistema de pensiones chileno desde una perspectiva tanto histórica como contemporánea, considerando siempre la percepción ciudadana, con el objetivo de proponer una serie de medidas que lo hagan más consistente con los principios de la Seguridad Social internacionalmente reconocidos. Así, se exponen ideas que ya han sido desarrolladas por otros autores, y también otras propuestas completamente innovadoras, como lo es el establecimiento de una regulación legal que consagre un monopolio natural en torno a la administración de los fondos de pensiones.

La presente propuesta se escribe desde la perspectiva del ciudadano usuario del sistema de pensiones, e incorpora tanto datos cuantitativos como cualitativos, que permiten graficar de mejor manera el sentir de la ciudadanía al respecto. El presente trabajo se sustenta en una profunda investigación que se extendió a diversas materias, como la historia legislativa, la experiencia internacional, el sentir ciudadano, la disminución en gastos y recursos que ciertas reformas propuestas significarían, entre tantos otros. Dicha investigación permite fundamentar que una reforma legislativa que introduzca modificaciones estructurales al sistema de AFPs es un camino perfectamente posible para lograr un cambio eficiente, real y necesario en los montos de pensiones que hoy reciben los jubilados, y, con ello, lograr mejorar uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema previsional y de la Seguridad Social chilena.

It is unquestionable that the AFPs system has not fulfilled the expectations promised to the civilian population. It is even reasonable to consider it as one of the great causes of the last social crisis in the country. Therefore, its modification is urgent, which must be substantial to be effective.

The objective of this bachelor's memory is to analyze the Chilean pension system from the historical and also the current perspective, considering citizen perception, in order to propose a series of changes that make it more consistent with the internationally recognized principles of Social Security. We will expose some ideas that had been already developed by other authors, as well as innovative proposals, such as the establishment of a legal regulation that creates a natural monopoly around the administration of pension funds. This, with the aim of modifying the current performance of one of the

pillars that actually support the Chilean Social Security, that is, the principles and foundations of the free market.

This proposal is written from the perspective of the citizen user of the pension system, and incorporates both quantitative and qualitative data, which allow us to get a better graphic of the feelings of the citizens in this regard. The work is based on extensive research that was extended to various subjects, such as legislative history, international experience, the perception of the affiliates, the decrease in expenses and resources that this reform would entail, among many others. This research allows to substantiate that a legislative reform that introduces structural modifications to the AFPs system is a perfect way to achieve an efficient, real and necessary change in the amounts of pensions that retirees receive today, and, with it, to improve fundamental pillar of our pension system.

3. INTRODUCCIÓN

Casi cuatro décadas de experiencia lleva nuestro país desde la instauración de un sistema privado de pensiones, conocido como Sistema de AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones). La discusión sobre el régimen de previsión social y su implementación, hasta hace muy poco, era un tema que pertenecía en gran medida al pequeño grupo de profesionales -fuertemente influenciado por el gremio de las AFPs- encargados de definir las políticas públicas de nuestro país.

Así, tuvieron que pasar más de treinta y cinco años desde la gran reforma al antiguo sistema de pensiones de 1981 para que, recién en el año 2016, la sociedad civil chilena se tomara sus calles demandando un cambio en el sistema que hasta el momento había sido presentado al mundo como altamente exitoso y por ello digno de ser emulado. No obstante, la fría realidad nos ha mostrado que el Sistema de AFP, más que un plan previsional, es un seguro privado muy injusto, riesgoso e insuficiente para el afilado, empero, un excelente negocio para las entidades administradoras.¹

Nuestro sistema está ideológicamente basado en la economía de mercado, minimizando al máximo el rol del Estado de proteger a su población y basándose en una visión completamente individualista del hombre. De esta forma, la capacidad de una persona para enfrentar los riesgos sociodemográficos depende, principalmente, de la generación de una rentabilidad sobre las cotizaciones periódicas provenientes del salario del trabajador (sin contribución directa del empleador ni aporte fiscal), a partir de la labor que lleven a cabo las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Como ha sido señalado y se explicará más adelante, el régimen privado de pensiones chileno presenta características que distan de un sistema de Seguridad Social capaz de cubrir los riesgos y contingencias de la ciudadanía. Este sistema genera efectos muy nocivos para la debida y digna protección de la población, siendo incapaz de darle a sus afiliados la cobertura necesaria para que puedan disfrutar de una digna vejez. Todo esto conforme a los lineamientos establecidos en diversas recomendaciones internacionales (v.gr OIT).

No es aceptable que uno de los países más desiguales del mundo en la distribución de ingresos² cuente con un régimen de pensiones completamente individualista, basado en el autofinanciamiento,

¹ RIVADENEIRA, C. 2017. Aquí se Fabrican Pobres. Santiago. LOM ediciones. p. 15.

² PARRA, J. 2018. Aparece Chile: estos son los 10 países más desiguales del mundo. [en línea] BioBioChile. 4 de julio, 2018. <<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/07/04/aparece-chile-estos-son-los-10-paises-mas-desiguales-del-mundo.shtml>> [consulta: 26 septiembre 2018].

y sin una mínima cuota de solidaridad. De modo que urge una transformación sistemática respecto de nuestro modelo de pensiones, orientada a restablecer los principios que informan la Seguridad Social, como son la universalidad, solidaridad, integridad, suficiencia, unidad y subsidiariedad.

Hoy apremia la creación de un nuevo sistema previsional, sustentable en el tiempo y que goce de legitimidad ciudadana. Para conseguirlo sería útil dejar de lado la lógica privatizadora actual, dado que la población quiere y exige que el Estado de Chile juegue un rol rector en la Seguridad Social, como ocurre en la mayor parte del mundo y como era en nuestro país hasta el año 1980. Un nuevo sistema de previsión debe ser parte de un contrato social recíproco y solidario, tal cual es en muchas partes del mundo.

Entre las distintas propuestas que se analizarán se dará especial énfasis a fundamentar lo beneficiosa que podría resultar la monopolización de la administración de los fondos de pensiones, que no ha sido debidamente discutida ni considerada por políticos ni académicos del medio nacional. Creemos que el gran valor de esta propuesta se funda en que con ella se podría elevar la generalidad de las pensiones que reciben los jubilados, y también se pondrá fin o a lo menos disminuirá el lucro y las comisiones que afectan a los pilares de capitalización privada, como se ve en los datos proporcionados por la Superintendencia de Pensiones que serán analizados más adelante, y al derecho fundamental a la Seguridad Social, garantizado en el artículo 19 N° 18 de nuestra Constitución Política.

En base a lo recientemente señalado es que consideramos necesario reformar nuestro actual sistema de pensiones por uno que tenga un mayor rol público, socialmente participativo y basado en principios consensuados socialmente. Empero ello, no debemos olvidar que este nuevo régimen previsional no puede ni debe convertirse en una carga fiscal, ni tampoco hacer posible el derrumbe de nuestro mercado financiero.

La presente memoria estará organizada en los siguientes cinco capítulos. En el primer capítulo se comentará brevemente la relación que existe entre el mundo jurídico y la Seguridad Social. El segundo acápite se dedicará a presentar, desde sus orígenes, la evolución histórica de los sistemas de pensiones, dedicándole un estudio especialmente pormenorizado al caso chileno. En el tercer capítulo se analizará de manera crítica el sistema de pensiones chileno y se evidenciará como lo prometido en su momento (por los precursores del sistema de AFP) dista mucho de las precarias pensiones que hoy en día reciben la mayoría de los chilenos. El cuarto capítulo describirá las principales propuestas que han planteado cambios al sistema de AFP durante los últimos años, con especial énfasis en el proyecto de Reforma Previsional del actual gobierno del presidente Sebastián Piñera. Finalmente, en el quinto y último

capítulo, se proponen y fundamentan una serie de propuestas orientadas a solucionar el descontento de la ciudadanía; descontento que se ha visto reflejado en las distintas encuestas que se citarán. Aprovechamos de mencionar que este trabajo nace desde la visión y utiliza el lenguaje de un ciudadano común, por lo que analiza tanto datos cuantitativos como cualitativos, para poder representar de la mejor manera las implicancias que este sistema previsional tiene en la vida de los chilenos.

La solución que se propone en esta memoria a los problemas ya mencionados es la derogación del Decreto Ley 3500 (en adelante D.L 3500) y la promulgación de una nueva ley que, además de monopolizar el mercado de las AFPs, integre una serie de medidas ampliamente fundamentadas por especialistas que signifiquen una verdadera solución a la contingencia de la vejez. En lo que respecta a la idea de monopolizar la administración, esta propuesta se sustentará principalmente en la experiencia internacional, la disminución de gastos que ella conllevaría, y la optimización de recursos que se lograría.

4. CAPÍTULO 1: LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DOCTRINA JURÍDICA.

A. Definición y principios

La Seguridad Social es un derecho humano básico. Así ha sido considerado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, en la Declaración de Filadelfia de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 1944, y en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida, 1944 (Núm. 67).

Como concepto, la Seguridad Social ha sido comúnmente entendida, a partir de la definición dada por la OIT, como *“la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”*.

De tal modo, corresponde entender a la Seguridad Social como un instrumento de justicia social. Ya que no es otra cosa, sino que el conjunto de leyes, políticas y medidas de protección social que tiene un Estado ante la eventualidad de que un ciudadano se vea expuesto a una contingencia como la vejez, el desempleo, una enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén familiar.

Al conjunto de estas leyes y medidas se le conoce como el Sistema Previsional; el cual incluye los componentes de pensiones, salud, seguridad laboral y cesantía. De modo que, si bien es común que se utilicen como sinónimos los conceptos de ‘Sistema Previsional’ con ‘Sistema de Pensiones’, lo cierto es que entre ellos existe una relación género – especie, ya que el sistema de pensiones es un componente del sistema previsional.

Principalmente a partir de los postulados de Ronald Dworkin, en el ámbito de la filosofía del derecho, se dejó de entender al derecho exclusivamente como un conjunto de normas, y a ellas se sumaron los principios como elementos fundamentales en la integración jurídica. Así, y siguiendo una característica común que comparten todas las materias de especialización jurídica, la Seguridad Social se basa en una serie de principios que se proceden a definir y explicar, ya que a lo largo de la presente memoria se harán distintas referencias a ellos.

Así, la siguiente enumeración de los principios que rigen la Seguridad Social, y su breve descripción, tiene como principal fuente lo señalado por los profesores Arellano, Cifuentes y Walker.³ Sin embargo, lo expuesto por estos autores solamente ha sido utilizado como un texto referencial ya que el siguiente catálogo de principios es una elaboración propia que se sustenta en la extensa doctrina de Seguridad Social existente, desde el Informe Beveridge hasta las más recientes publicaciones de la OIT, y que por tanto corresponde a una selección proveniente de la recopilación de diversas fuentes bibliográficas.

I. Principio de Universalidad.

En su vertiente objetiva comprende que la Seguridad Social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a los que se expone el individuo que vive en sociedad. Mientras que, desde la perspectiva subjetiva se desprende que todas las personas deben estar amparadas por la Seguridad Social, principio que deriva de su naturaleza de Derecho Humano Fundamental.

II. Principio de Solidaridad.

Se vincula directamente con el aforismo político “*de cada cual según su capacidad y cada cual según su necesidad*”, al representar la idea de que cada persona debe aportar al sistema de Seguridad Social según su capacidad contributiva y no obstante ello recibirá las prestaciones de acuerdo con sus necesidades. De tal modo, este principio es una herramienta indispensable a efectos de que la Seguridad Social pueda cumplir con su objetivo esencial de redistribuir los riesgos y la riqueza, siempre con justicia social.

III. Principio de Integridad o Suficiencia.

La prestación que se otorgue debe cubrir en plenitud y a tiempo oportuno la contingencia de que se trate. De este modo, la Seguridad Social debe otorgar todo tipo de prestaciones destinadas a satisfacer todos y cada uno de los estados de necesidad, con montos suficientes y adecuados a la naturaleza de éstos.

³ ARELLANO, P., CIFUENTES, H., y WALKER, F. 2013. Seguridad Social. Parte General y Pensiones. Santiago, Editorial Librotecnia. p. 53.

IV. Principio de Participación.

La sociedad debe involucrarse en la administración, dirección y financiamiento de la Seguridad Social. Mención expresa de esto se encuentra en el Convenio 102 de la OIT sobre la Seguridad Social (norma mínima) de 1952 en cuanto señala que la administración de la Seguridad Social debe contar con la participación de los representantes de los trabajadores y posiblemente de los empleadores.

V. Principio de Igualdad

En virtud de este principio todo ser humano como tal tiene el derecho a la Seguridad Social, prohibiéndose toda clase de discriminación en cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

VI. Principio de Unidad.

Significa que un mismo estado de necesidad debe cubrirse con una prestación similar, existiendo iguales requisitos. Además, supone que toda institución estatal, paraestatal o privada, que actúe en el campo de la previsión social deba hacerlo bajo una cierta unidad y/o coordinación para evitar duplicidades e ineficacias en la gestión.

VII. Principio de Subsidiariedad.

El Estado, como garante de la Seguridad Social, solo actuará en la medida en que la capacidad económica del individuo y/o de su grupo no le permita enfrentar la contingencia. De modo que, conforme a este principio, el individuo es el primer responsable de su seguridad y la de su grupo familiar, para lo cual se procura medios económicos, a través de su trabajo o de la cobertura que le proporciona el grupo social intermedio al que pertenece, y la participación del Estado se produce solo en subsidio de la capacidad individual.

B. La Seguridad Social en los textos jurídicos

Estos principios de la Seguridad Social recién transcritos forman parte de los más modernos textos fundamentales del derecho, tanto nacional como internacional. Lo anterior nos demuestra la importancia de ellos, en tanto han sido comprendidos por los distintos legisladores como consensos alcanzados por los ciudadanos orientados a asegurar el libre y pleno desenvolvimiento de la personalidad

humana. En lo siguiente se comentará como estos principios se plasman en los distintos cuerpos y textos normativos.

I. Derecho Internacional.

En virtud del inciso 2° del artículo 5° de la Constitución Política de la República, los tratados internacionales ratificados por Chile que se refieran a Derechos Humanos gozan del rango de norma constitucional. Los artículos referidos a la Seguridad Social contenidos en los más importantes acuerdos que ostentan este reconocimiento son:

A) Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social”*.

B) Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la Seguridad Social, incluso al seguro social”*.

C) Artículo 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, protegida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *“Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: (...) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; (...) Desarrollo de una política eficiente de Seguridad Social.”*

D) Artículo 16 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre: *“Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”*

II. Constitución Política de la República de Chile

Pese al vasto desarrollo y consenso que ha tenido esta temática a nivel internacional, en el derecho nacional, hoy en día, se observa una relativización del derecho a la Seguridad Social, enmarcada por la mercantilización de los derechos sociales que impulsó la Junta Militar en el orden constitucional

vigente. Así, el artículo 19 de la Constitución Política, que no ha sufrido grandes modificaciones desde su primera redacción, y que no garantiza modalidad alguna para exigir su cumplimiento, protege de forma relativa, en su numeral 18, el derecho a la Seguridad Social al señalar que:

“Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social;”

El carácter restringido y mezquino de esta garantía queda de manifiesto al compararlo con lo dispuesto en el llamado Estatuto de Garantías Constitucionales, añadido a la Constitución Política de la República vigente hasta el año 1970, el cual aseguraba el derecho a la Seguridad Social manifestando que *“El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humana, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional. La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica; preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares. El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores. Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud, (...)”*.

Como se aprecia, esta consagración sí contemplaba de buena manera los principios internacionalmente acordados de la Seguridad Social. Sin embargo, esta garantía fue enormemente restringida en nuestra actual Carta Fundamental, lo que se explica por la necesidad que había de negar dichos principios para dar lugar al vigente sistema de administradoras de fondos de pensiones. En este sistema, siguiendo las lógicas del mercado, los privados no iban a ser capaces de asegurar este derecho a los ciudadanos, por tanto, era menester reducir su consagración como garantía constitucional.

Así las cosas, más que una vulneración por parte del sistema de AFP al artículo 19 N°18 de la Constitución Política de 1980, lo que tenemos en Chile es una regulación constitucional que fue reducida a la mínima expresión, negando los principios y garantías mínimas que sugerían los instrumentos de

Derecho Internacional y que sí habían sido contemplados en la regulación constitucional anterior. No cabe duda de que esta escuálida regulación, reformada con la promulgación y publicación de nuestra Carta Magna de 1980, fue estratégicamente pensada para dar cabida al sistema que se impondría mediante Decreto Ley unos meses más adelante.

De modo que nuestro texto constitucional, en lo que respecta específicamente a la regulación del derecho a la Seguridad Social, no se condice con los estándares exigibles en virtud de la concepción de los derechos fundamentales de las personas y con las demandas que la ciudadanía ha hecho manifiestas en el siglo XXI.

Sobre lo anterior, el reconocido académico Héctor Humeres Noguera ha señalado que, *“la expresión de la voluntad soberana nacional, manifestada en la Constitución Política de un país tiene la más alta importancia, ya que representa el sentir de la sociedad en relación a los objetivos que ella ha estimado como esenciales. La materialización en ella de las citadas garantías sociales alcanza una gravitación relevante; en relación a ellas, los aspectos vinculados a la Seguridad Social han ido cobrando una creciente importancia”*.⁴ Reconociendo, a continuación, el discreto reconocimiento que nuestra Constitución realiza respecto del derecho a la Seguridad Social al expresar que *“podría el constituyente haber adoptado un camino similar al seguido por la Carta Fundamental anterior, en lo que se refiere a enumerar –no taxativamente, sino a título meramente ejemplar– los componentes básicos del sistema [previsional], a fin de evitar cualquier eventual interpretación restrictiva del mismo; creemos que ello habría servido de matriz orientadora para hacer perceptible con mayor certeza el pensamiento del constituyente.”*⁵

⁴ HUMERES, H. 2011. El derecho a la seguridad social en las constituciones políticas de Chile: una visión panóptica. Revista Chilena del Trabajo y de la Seguridad Social Vol. 2, N° 4. p. 30.

⁵ *Ibid.* p.36.

5. CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PENSIONES.

A. Introducción

Si bien es cierto que, tal como señala Ricardo Nugent, el germen de la Seguridad Social lo encontramos inscrito en la humanidad desde los tiempos más remotos,⁶ la historia de la Seguridad Social como disciplina jurídica abarca un periodo relativamente breve.

Los primeros sistemas de Seguridad Social impulsados por el Estado surgieron en la Alemania del Canciller Otto Von Bismarck durante la década de 1880, y fueron rápidamente imitados por los demás países europeos como Austria, Dinamarca y España. Sin embargo, desde entonces, los diversos sistemas de Seguridad Social experimentados por los distintos países del mundo han sufrido importantes variaciones.

Así, desde el siglo XIX hasta el día de hoy el rol del Estado ha variado sustancialmente, pasando por diversos modelos de Seguridad Social que no necesariamente han mejorado ni aumentado la cobertura de los riesgos y contingencias a las que se suelen ver expuestos sus habitantes.

En los últimos años, la mayor influencia que han recibido los países a la hora de determinar su política social ante los riesgos sociales ha provenido de parte de aquellos grupos o sujetos que defienden el sistema neoliberal, la mayoría de las veces por gozar de las condiciones económicas que les permiten cubrir sus riesgos individualmente. Si bien estas personas corresponden a una minoría, suelen ser las que más poder tienen a la hora de ejercer alguna presión política sobre el Estado.

En este segundo capítulo se expondrá el cómo han variado -sin éxito-, desde sus inicios hasta el día de hoy, las instituciones de Seguridad Social encargadas de que el individuo pueda disponer de los recursos suficientes para mantener una vida digna, aun cuando tenga que enfrentarse a un estado de necesidad por la verificación de alguna contingencia o riesgo social.

⁶ NUGENT, R. 1997. Capítulo 33. La Seguridad Social: su historia y sus fuentes. En: DE BUEN L., N. y MORGADO V., E. (Coords.) Instituciones de derecho del trabajo y de la Seguridad Social. Mexico D.F., Universidad Nacional Autónoma de México. p. 603.

B. La Experiencia Internacional

I. Orígenes y evolución

Como fue señalado anteriormente, a fines del siglo XIX aparecieron en Alemania las primeras manifestaciones jurídicas mediante las cuales el Estado asumía un rol en la Seguridad Social. Mediante la dictación de importantes leyes, el Canciller Otto Von Bismarck, creó los primeros seguros obligatorios a partir de la promulgación de los siguientes cuerpos legales: i) la ley del 15 de junio de 1883, sobre seguro de enfermedad, ii) la ley del 6 de julio de 1884, sobre accidentes de trabajo, y iii) la ley de 22 de junio de 1889, sobre invalidez y vejez.⁷

Como bien ha sido señalado por el profesor Novoa Fuenzalida, *“la obra de Bismarck ha sido trascendental, su figura erige como el verdadero padre de los seguros sociales. Comprendió, en su época, que la protección de las contingencias sociales debía organizarse mediante seguros obligatorios e instituidos por el Estado y bajo su dirección”*.⁸

Es interesante notar que de los tres programas creados por Bismarck (enfermedad, accidentes de trabajos y vejez e invalidez) el último fue el menos popular, probablemente debido a que en esa época la esperanza de vida no era muy alta (45-50 años) y por tanto el tema de las pensiones de vejez no era visualizado con la importancia que tiene hoy en día.⁹

Este sistema era de tipo contributivo, basado en el pago proveniente de los trabajadores y empleadores. Los que trabajaban les transferían dinero a las personas retiradas, bajo la lógica entendida como un sistema de reparto, donde existía una relación directa entre las contribuciones de los trabajadores y sus pensiones.¹⁰

El sistema de Seguridad Social bismarckiano, luego de ser implementado en Alemania, se extendió al resto de Europa. Así fue adoptado, en sus inicios, por Dinamarca y el Reino Unido a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Luego de esto, en el periodo entre guerras fue instaurado primero en Italia y España, y luego en Bélgica, Austria, Francia y Portugal.¹¹

⁷ LANATA, Gabriela. 2015. Manual de Legislación Previsional. 2ª Ed. Santiago, Legal Publishing Chile. p. 32.

⁸ NOVOA, Patricio. 1977. Derecho de la Seguridad Social. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 21.

⁹ VOGET, T. 2008. Bismarckian pension systems and their reform; What role has path dependence played? Bachelor Assignment, Public Administration/European Studies. Twente, University of Twente, School of Management and Governance. p. 7.

¹⁰ CONDE-RUIZ, J., y GONZÁLEZ, C. 2017. Modelo de Pensiones Europeo: ¿Bismarck o Beveridge? Boletín de Estudios Económicos (222): 510.

¹¹ SOLIMANO, A. 2017. Pensiones a la Chilena. Santiago, Catalonia. p. 38.

En 1919, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el objetivo de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo digno de mujeres y hombres. Sin duda alguna, este organismo ha realizado una importante labor en la expansión de la Seguridad Social en los distintos Estados.

La gran depresión de 1929, además de configurar la mayor crisis económica sufrida en la historia, fue una importante motivación para la creación de sistemas de Seguridad Social. Durante ella, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt impulsó en el Congreso norteamericano la aprobación del Acta de Seguridad Social de 1935, que creó un nuevo régimen de carácter federal. Esta ley dictada en el contexto del *New Deal*, además de ser el primer cuerpo legal de la historia en utilizar el término de “Seguridad Social”, se convirtió en la primera normativa de una administración pública estadounidense destinada a sostener un Estado de bienestar; otorgando un carácter definitivo a las medidas locales de ayuda a las personas ancianas que se habían empobrecido gravemente como resultado de la Gran Depresión.

En esa época, los países europeos tampoco gozaban de una gran prosperidad. Es así como el Estado de bienestar llegó también al Reino Unido, y en el año 1945 fue electo el Partido Laborista como el encargado de llevar a cabo una política pública capaz de proteger a la población de las frecuentes crisis económicas del capitalismo, el desafío de la vejez, los problemas de salud y todas las consecuencias que habían provocado las guerras mundiales. Entre las autoridades británicas más influyentes de esa época aparece Clement Attlee, sucesor de Winston Churchill, quien bajo el puesto de Primer Ministro anunció la puesta en marcha del Estado de Bienestar Británico de la postguerra, inspirándose fuertemente en el Informe Beveridge de 1942.

Si en Gran Bretaña fue Keynes quien desarrolló la teoría económica del Estado de bienestar, Beveridge fue el gran hacedor de su puesta en marcha institucional. Esto se explica porque fue este último quien, diseñando un modelo complejo y completo, le expuso al mundo que para mejorar las condiciones de un país es necesaria la participación real de todos los ciudadanos de esa nación. Y para ello es ineludible luchar contra las desigualdades de origen, protegiendo por igual a todos los conciudadanos ante las variadas situaciones de necesidad que, incluso en el mejor de los mundos, se les presentan a todos (enfermedad, invalidez, desempleo, muerte, etc.). La protección, según expresó correctamente Beveridge, debe darse desde un enfoque global y universal, superando así la visión de seguros sociales parciales y singularizados, y extendiendo su proyección al conjunto de la población que reúna las condiciones fijadas con anterioridad.

El modelo de Beveridge no puede definirse como una suma de seguros, sino que debe entenderse como la creación de una política pública que incorporó como elemento de igualdad a la Seguridad Social, y le otorgó a ésta el carácter de derecho, a modo de dejar instaurado que le corresponde a toda la ciudadanía. Es por ello que Beveridge puede ser definido como un reformista que, influido por Keynes, buscó establecer un modelo que diera lugar a una democracia social entre los resquicios del capitalismo.

Esta tendencia a expandir los beneficios de la Seguridad Social continuó con el boom de la postguerra, hasta la década de 1970, dado que en esa época comenzaron a florecer distintos problemas económicos y políticos de carácter global. En el Reino Unido, por ejemplo, comenzó a brotar un descontento general en contra del keynesianismo social democrático de la postguerra. Esto llevó al surgimiento de un movimiento neoliberal y anti-estado de bienestar encabezado por Margaret Thatcher, quien sería elegida primer ministro en 1979. Una tendencia similar se dio en los Estados Unidos con la llegada al gobierno de los republicanos Richard Nixon en 1969 y Ronald Reagan en 1980.

La nueva política orientada a la reducción de beneficios de la Seguridad Social se intensificó en la década de 1990 y 2000, especialmente en Estados Unidos y Europa Continental, lo que coincidió plenamente con la proliferación de las ideas del libre mercado. Estos cambios en los sistemas de Seguridad Social de los países de occidente estuvieron teóricamente orientados a asegurar la sustentabilidad financiera, en línea con los desafíos fiscales de productividad y demográficos que enfrentaban estas naciones.

Si bien es cierto que los mayores ajustes a los regímenes de Seguridad Social que se han dado en el último tiempo han ido en línea con la preponderancia que se le ha dado al rol del mercado y del sector privado en las diferentes esferas de la política económica y social, cabe señalar que los países del capitalismo maduro (como el Reino Unido y los Estados Unidos) no han practicado la privatización de la Seguridad Social al estilo que los países de América Latina y Europa Central y del Este lo han hecho durante los últimos treinta o cuarenta años.¹²

II. La ola privatizadora de las pensiones y su posterior declive

Como ya fue esbozado, los países de América Latina y de la Europa Central y Oriental sufrieron, en la segunda mitad del siglo XX, reformas privatizadoras de la Seguridad Social mucho más radicales que las adoptadas por las economías del capitalismo maduro de Europa Occidental y Estados Unidos. La

¹² *Ibíd.* pp. 37 - 46.

razón la encontramos principalmente en que América Latina y Europa Central y Oriental fueron, en las décadas mencionadas, dos regiones muy receptivas a adoptar, en sus políticas públicas y reformas económicas, las recomendaciones del Consenso de Washington a cambio de financiamiento económico.

Lo anterior se debió a que mientras América Latina se encontraba en pleno proceso de recuperación tras la crisis de la deuda externa, que la afectó en los años 80's, los países de Europa Central y Oriental -tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la URSS- se embarcaron política y económicamente hacía gobiernos neoliberales que promulgaban las ideas de un capitalismo desregulado.

En estas condiciones, la privatización de la Seguridad Social fue vista por los consorcios financieros como una gran oportunidad para obtener suculentas ganancias, ya que se les aparecía la inmejorable oportunidad de administrar e intermediar importantes volúmenes de recursos y capital que, con la Seguridad Social en manos del Estado, se había encontrado fuera de su alcance. De este modo, el impulso privatizador de la Seguridad Social, al igual que las privatizaciones de empresas públicas, estuvo asociado al ascenso global de las ideas neoliberales en política económica y su posterior extensión a la política social.¹³

Es así como entre los años 1980 y 2008, Holzman, Hinz y Dorfman contabilizan treinta casos nacionales de creación de pilares de capitalización individual como parte de los intentos de privatizar total o parcialmente la Seguridad Social en los países de América Latina, la zona del Caribe, y la Europa Central y del Este.¹⁴

En la región, durante las últimas décadas del siglo XX, fueron ocho las economías que experimentaron reformas privatizadoras de la Seguridad Social, las cuales, siguiendo lo expuesto por Mesa-Lago, se pueden clasificar en tres modalidades:

- i) Sustitutivo: Adoptó este nombre porque el antiguo programa de pensiones público se cerraba, o sea, no se permitieron nuevas afiliaciones al mismo, y es reemplazado por un nuevo programa en el que los nuevos entrantes al mercado laboral deben afiliarse obligatoriamente al pilar privado de capitalización. En este nuevo régimen la prestación es no definida y el régimen financiero es de capitalización plena e individual. Fue adoptado por Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998).

¹³ *Ibíd.* p. 48 - 49.

¹⁴ PENSION SYSTEMS AND REFORM CONCEPTUAL FRAMEWORK. 2008. Por Robert Holzman "et al". SP Discussion Paper 0824. Washington, World Bank. 34 p.

- ii) Paralelo: En este modelo no se cierra el programa público, pero se termina su monopolio, creándose una alternativa basada en la capitalización plena e individual, con el cual comienza a competir. Fue adoptado por Perú (1993) y Colombia (1994).
- iii) Mixto: Este modelo no cierra el pilar público, pero crea un nuevo pilar de cuentas individuales que funciona a la par con el público. En este esquema las personas cotizan en los dos pilares, recibiendo pensiones de ambos al momento de jubilarse. Este fue el caso de Argentina (1994) y Uruguay (1999).¹⁵

De estas tres modalidades, la primera (“sustitutiva” y adoptada por Chile) es radicalmente más privatizadora que las otras dos, dado que le impide al cotizante entrar de forma voluntaria al pilar público y lo convierte a éste en residual, solo sirviendo a los afiliados que estaban inscritos a él con anterioridad a la reforma y que decidieron no cambiarse al nuevo pilar de capitalización. Los otros dos modelos, por su parte, permiten la entrada a ambos pilares, ya sea como alternativas (modelo paralelo) o como complementos (modelo mixto).

El Banco Mundial, durante la década de 1990, fue un activo promotor de la privatización de la Seguridad Social en el mundo. Esto se visualiza claramente a partir de su influyente publicación pro privatización del año 1994, *Averting the Old Age Crisis*, en la cual expone con entusiasmo que la creación de cuentas individuales de pensiones administradas por entidades privadas iba a proveer una fuente de ahorros para los individuos, y además reduciría el costo fiscal de la Seguridad Social junto con permitir enfrentar los desafíos demográficos y de gobernabilidad que afectaban a los Estados que todavía contaban con sistemas públicos de Seguridad Social.¹⁶

Conforme a su modelo, compuesto por tres pilares (público obligatorio, privado obligatorio de cuentas individuales, y privado voluntario) el Banco Mundial presumió que la Seguridad Social privatizada sería inmune a las presiones políticas, y que las decisiones de inversión de los fondos de pensión se harían sólo en base de criterios óptimos de rentabilidad y riesgo. Además, vislumbraba que las tasas de interés serían persistentemente más altas que el aumento salarial, lo que llevaría a mejores pensiones que las que se obtendrían en un sistema de reparto.

Sin embargo, tal como es señalado por Andrés Solimano, “*el modelo de capitalización del BM descansaba en varios supuestos optimistas que simplificaban excesivamente la naturaleza de los*

¹⁵ MESA-LAGO, C. 2000. Estudio Comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Serie Financiamiento del Desarrollo 93. Santiago, Naciones Unidas – CEPAL.

¹⁶ THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT – THE WORLD BANK. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. New York, Oxford University Press. 402 p.

*mercados, los mercados financieros y la compleja relación entre ahorro, inversión y crecimiento económico. Tampoco se le prestaba debida atención a la concentración de poder económico que surgiría al privatizar la administración de las cuentas individuales”.*¹⁷

El punto de quiebre de esta tendencia privatizadora de los sistemas de pensiones se dio entre el 2008 y 2009 a raíz de la crisis financiera y la gran recesión de esos años, que produjeron fuertes caídas en el valor de los fondos de pensiones depositados en los mercados de capital, sumado además a las dificultades de tipo fiscal que sufrieron las economías fuertemente asociadas a los sistemas de capitalización de diversos países.¹⁸

Es así como desde la crisis financiera de los años 2008 – 2009, varios países han revertido sus intentos privatizadores del régimen de pensiones, por los efectos adversos sufridos en las finanzas públicas. A ello, se le sumó también el experimentar una importante volatilidad financiera, altas comisiones y, en la práctica, bajas pensiones. Entre los ejemplos más destacados que nos demuestran el declive de esta tendencia privatizadora de las pensiones, se encuentran los casos de Argentina (2008), Hungría (2010 – 2011) y Polonia (2013 – 2014), los que serán comentados y analizados en el quinto capítulo de la presente memoria.

C. La Experiencia Chilena

I. Los orígenes de las pensiones en Chile (1855-1924)

Chile fue uno de los primeros países en establecer un sistema de Seguridad Social en el hemisferio occidental.¹⁹ Así, nuestros primeros textos legales orientados a regular las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia para los miembros del ejército, marinos y funcionarios públicos datan de 1855, 1866 y 1888 respectivamente. Mientras que, por su parte, en 1858 fue fundada la primera institución de derecho privado en Chile que buscaba fomentar el ahorro, denominada como la Caja de Ahorros de Empleados Públicos, la cual se constituyó como “*el primer organismo de carácter previsional que se establece en el país y en el cual el Estado hace aportes para bonificar las cuentas y fomentar, así, el ahorro*”.²⁰

¹⁷ SOLIMANO, A. op. cit. p. 52.

¹⁸ SOLIMANO, A. op. cit. p. 48.

¹⁹ CASTIGLIONI, R. 2000. Welfare State Reform in Chile and Uruguay: Cross-class Coalitions, Elite Ideology, and Veto Players. EE. UU, University of Notre Dame - Department of Government and International Studies. p. 4.

²⁰ COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 1964. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 1363.

Los trabajadores ferroviarios en el año 1911, actuando como un importante grupo de presión, lograron que se promulgara una ley que les asegurara pensiones de retiro. Siete años más tarde esta ley fue modificada, y se creó “*la Caja de Retiros y Previsión de los Ferrocarriles del Estado, una de las primeras instituciones de este tipo creadas en Chile*”.²¹ Esta nueva institución, destinada a entregarles pensiones a los trabajadores ferroviarios, es el antecedente jurídico y organizacional para que en el año 1924 se estableciera un sistema de ahorro forzoso de contribución bipartita que asegurara el pago de una pensión por vejez o retiro para cualquier empleado privado.

Entre los años 1921 y 1924 hubo en el Congreso varios intentos de crear un sistema de Seguridad Social moderno que entregara prestaciones para proteger a las personas de los riesgos propios de la vejez, discapacidad, enfermedades, etc. Entre los distintos proyectos de leyes presentados en el Congreso cabe hacer mención a los dos más destacados.

El primero, que fue redactado por Moisés Poblete y tenía un evidente enfoque liberal inspirado en la Seguridad Social francesa, formó parte del proyecto de ley del Código del Trabajo del presidente Arturo Alessandri Palma. La gran propuesta de este proyecto consistía en la creación de un sistema nacional de seguros para todo tipo de trabajadores, y así otorgar acceso a un amplio rango de prestaciones para las personas desempleadas y las con alguna discapacidad.

El otro proyecto de ley respecto del cual corresponde hacer referencia es el promovido por el conservador Ezequiel Cortés. Éste se basaba en la experiencia alemana del sistema bismarckiano, referida a la organización de las pensiones y otros beneficios en función de los grupos ocupacionales. Así, lo que este proyecto proponía era la implementación de un sistema de pensiones dirigido únicamente a obreros y trabajadores manuales, y que tenía bajos costos económicos y políticos-electorales en comparación con la propuesta liberal de Moisés Poblete.²²

Si bien ambos proyectos fueron presentados ante el Parlamento, ninguno fue debidamente debatido ya que los congresistas de la época se encontraban en una profunda y tensa discusión respecto de la creación de un nuevo Código del Trabajo, entre otras iniciativas legislativas. Sin embargo, tal como señala Luis Hernán Vargas Faulbaum, los “*oficiales jóvenes del Ejército no compartieron el atraso sobre un debate serio de los problemas referidos a la Seguridad Social, especialmente sobre las pensiones. En consecuencia, el 4 de septiembre de 1924 los miembros del Congreso estaban debatiendo sobre un*

²¹ *Ibíd.* p. 1364.

²² BORZUTZKY, S. 2002. *Vital Connections. Politics, Social Security and Inequality in Chile*. EE. UU, University of Notre Dame Press. p. 46.

*aumento de sus remuneraciones, pero los oficiales que se encontraban en las graderías del Congreso Nacional comenzaron a arrastrar sus sables en el piso, en señal de protesta, mientras iban siendo evacuados. Esto se interpretó como un espaldarazo a la agenda social del presidente Alessandri Palma que estaba siendo paralizada en el Legislativo”.*²³

Esta manifestación, llevada a cabo entre el 3 y 4 de septiembre, es comúnmente conocida como el “Ruido de Sables”. Su gran importancia radica en que a raíz de ella el Parlamento se vio obligado a aprobar un conjunto de proyectos de ley. Entre las leyes aprobadas estaba la 4.054 que, basándose en las ideas de Ezequiel Cortés, creó el Seguro Obligatorio de Enfermedad, Invalidez y Vejez, y fundó además la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la Caja del Seguro Obrero Obligatorio. Si bien, el texto definitivo lo constituyó el Decreto Ley 689 del 17 de octubre de 1925, la creación del Seguro Obrero significó el paso más significativo para la constitución de un sistema de previsión social en Chile ya que, tal como ha sido señalado por el profesor Patricio Novoa, con él se “*estableció un seguro social y obligatorio para la protección de las referidas contingencias en beneficio de todos los obreros, incluidos los campesinos y servidores domésticos; previó un sistema de financiamiento tripartito, con imposiciones del patrón, del obrero y del Estado. El contenido de esta ley estuvo inspirado en las leyes de Bismarck, y fue la primera ley que en América estableciera un seguro social obligatorio y con carácter general*”.²⁴

II. Los primeros administradores de pensiones en Chile (1924-1952)

La promulgación de la ley 4.054, en el año 1924, reforzó la división al interior de la clase obrera, especialmente a causa del control que se adjudicó el Estado sobre los sindicatos y los regímenes de Seguridad Social. Sin embargo, fue en 1925, bajo gobernación de una Junta Militar, que en materia previsional se crearon cuatro nuevas cajas de previsión (la Caja de las Fuerzas Armadas, la Caja para Carabineros, la Caja de Empleados Particulares y la Caja de Empleados Públicos), las cuales fueron la base sobre la cual se cimentó el sistema de pensiones que primó hasta el año 1981.

No parece razonable señalar que la creación de estas cuatro Cajas, de bastante simpleza normativa y administrativa, además de bajos niveles de cobertura, dio lugar al establecimiento de un sistema de pensiones; más bien corresponde hacer mención a ellas simplemente como las primeras

²³ VARGAS, F., L. 2018. Reformas del Sistema de pensiones en Chile (1952-2008). Santiago, Naciones Unidas – CEPAL. pp. 15 – 16.

²⁴ NOVOA, P. 1971. Derecho de Seguridad Social. En: Oficina Coordinadora de Investigaciones “Profesor Jaime Eyzaguirre”. Orientaciones del Derecho Chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 165.

administradoras de pensiones del país. Estas Cajas contenían como característica en común que “*administraban las contribuciones que realizaban los empleados y los empleadores, a la vez de que en sus juntas directivas había representantes de los beneficiarios*”.²⁵ De este modo, y a partir del establecimiento de una relación clientelar entre los beneficiarios y los administradores de las cajas, en su gran mayoría políticos, es que reflejaban una visión conservadora de la Seguridad Social que imperaba en ese entonces en el país.

Durante este periodo, previo a la reforma de 1952, si bien las pensiones experimentaron una sostenida expansión respecto de sus coberturas y prestaciones, ésta se debió principalmente a los avances logrados por los grupos de presión como sindicatos y asociaciones profesionales.

Además, entre las décadas de 1930 a 1950 ingresaron distintos proyectos de ley que tuvieron un dilatado debate parlamentario. Así, en 1941 se introdujo un proyecto de ley que proponía reformar la legislación vigente en pos de reorganizar la Seguridad Social de los obreros en términos institucionales y de prestaciones. Esta reforma buscaba adicionar nuevas prestaciones (pensiones de sobrevivencia, enfermedad, subsidios de maternidad, entre otros), las cuales estarían a cargo de dos nuevas instituciones, el Servicio Nacional de Salud y el Servicio del Seguro Social (SSS). Sin embargo, tras una postergada tramitación, fue recién en el año 1952, con la dictación de la ley N° 10.383, que estas ideas pasaron a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Otro importante proyecto introducido durante esta época fue la ley N° 10.475, la cual establecía que una persona era elegible para recibir una pensión por vejez después de 35 años de servicio. Esta ley dio paso a la implementación definitiva de un sistema de financiamiento de reparto -que será descrito en el siguiente punto de esta memoria- el cual se sustentó y justificó principalmente en base a los problemas macroeconómicos (altas tasas de inflación) que afectaban a nuestro país, y a las bajas tasas de retorno que tenían las inversiones destinadas a una capitalización de los fondos.²⁶

En síntesis, durante este periodo la expansión de la Seguridad Social respondió a un proceso de subdivisión de los sectores obreros y las cajas originales entre varias unidades, las cuales se convirtieron en reales administradores de fondos comunes que compartían el mismo objetivo: expandir el número y calidad de las prestaciones. Dicha expansión fue un proceso fragmentado por medio de concesiones

²⁵ VARGAS, F. op. cit. p. 16.

²⁶ ARELLANO, J.P. 1988. Políticas Sociales y Desarrollo 1924-1984 2ª Ed. Santiago, Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN). pp. 80-82.

legislativas estatales de prestaciones para sucesivos grupos, que si bien eran pequeños tenían gran organización y una importante capacidad de presión.

III. El antiguo sistema de pensiones o sistema de reparto (1952-1981)

Tal cual fue señalado anteriormente, recién en el año 1952 se dictaron las primeras leyes que dieron lugar al primer sistema -como tal- de pensiones en Chile. Estos cuerpos legales fueron principalmente dos, la ley N° 10.383 (dirigida a los obreros, que contempló un seguro obligatorio contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte) y la ley N° 10.475 (dirigida a los empleados particulares, que estableció un régimen de pensiones por antigüedad, invalidez, vejez y supervivencia).²⁷

Es así como el sistema que comenzó a regir en 1952 se organizó en base a la existencia de *“alrededor de 35 Cajas de Previsión Social, las cuales eran entidades semipúblicas encargadas de administrar las contribuciones previsionales provenientes de los trabajadores, empleadores y del Estado. Su forma de financiamiento corresponde a una contribución tripartita sobre un porcentaje de los sueldos de los trabajadores, que varía según cada Caja de Previsión”*.²⁸

El régimen de pensiones se basaba en el reparto, por lo que las contribuciones eran realizadas por los trabajadores activos con el fin de financiar las pensiones de los trabajadores pasivos pertenecientes a la misma Caja de Previsión. En cuanto a las edades de retiro, éstas variaban muchísimo según la profesión que se ejercía, y, por tanto, a la Caja a la que se pertenecía. Así, por ejemplo, la edad de jubilación iba desde los 65 años para los hombres y 55 años para las mujeres pertenecientes al Servicio de Seguro Social, mientras que para los periodistas se requería tener cumplidos 55 años, y para los trabajadores bancarios bastaba tener solo 50 años. Asimismo, existían criterios muy distintos para calificar o no a la pensión de vejez. Ya que, las prestaciones de las pensiones por antigüedad en la Caja de Empleados Particulares se entregaban a los trabajadores hombres con 35 años de servicio y a las mujeres con entre 25 y 30 años, mientras que en las Fuerzas Armadas se exigían 20 años de servicio, y a los parlamentarios solamente 15 años ejerciendo funciones para tener derecho a recibir pensión por vejez.²⁹

²⁷ LANATA, G. op. cit. p. 48.

²⁸ VARGAS, F. op. cit. p. 17.

²⁹ MESA-LAGO, C. 1978. Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. p. 61.

Lo anterior nos demuestra que el antiguo sistema de pensiones, y con ello las jubilaciones que recibía la gente, si bien era bastante solidario dentro de los gremios profesionales, se basaba en una injusta discriminación según la profesión practicada. Esto tenía como principal causa la presión política ejercida por los grupos de poder de la época. Incluso, la consultora americana a la que Carlos Ibáñez del Campo (en su segundo gobierno, entre 1952 y 1958) le encargó una propuesta de políticas públicas, conocida como la Misión Klein y Saks, señaló que *“la desigualdad en los beneficios refleja la presión de pequeños grupos que han logrado la aprobación de miles de leyes modificatorias a la legislación original”*.³⁰

No obstante, las principales críticas al sistema de pensiones llegaron en el año 1964 cuando, por encargo del presidente Jorge Alessandri Rodríguez, la Comisión Prat, presidida por el abogado Jorge Prat y apoyada por todo el Ministerio del Trabajo y Previsión, publicó su informe; el cual tuvo como objetivo principal describir los sistemas chilenos de pensiones, y otros beneficios vinculados a la Seguridad Social, además de proponer al Gobierno una reforma adecuada a los conceptos de Seguridad Social.

Las propuestas de reforma de la Comisión Prat estaban principalmente enfocadas a mejorar la anárquica naturaleza del sistema, su déficit de cobertura, las desigualdades entre los trabajadores asegurados por las distintas prestaciones a las que eran sujetos de derechos, y el alto costo que le traía al Estado. Así fue como esta Comisión constató la existencia de discriminaciones horizontales entre los distintos grupos de trabajadores y empleados, toda vez que el sistema daba *“lugar a odiosos privilegios, aun cuando no siempre ha tenido esta finalidad, sino que ha sido más bien el producto del desorden institucional que se ha estado produciendo como consecuencia de una ausencia de planificación de conjunto”*.³¹

La desigualdad de la prestación recibida según grupo ocupacional es bien descrita por Mesa-Lago, al señalar que las jubilaciones más altas eran las que recibían los miembros de las Fuerzas Armadas, luego venían los empleados profesionales, los funcionarios públicos y finalmente se encontraban los obreros. Así, cuantitativamente, los trabajadores bancarios y los funcionarios municipales recibían una pensión promedio per cápita de entre cinco a ocho veces más alta que la que entregaba el Servicio de Seguro Social a los empleados obreros.³²

³⁰ MISIÓN KLEIN Y SAKS. 1958. El Sistema de Previsión Chileno. Santiago de Chile. p. 3.

³¹ COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. cit. p. 1478.

³² MESA-LAGO, C. 1978. op. cit. p. 64.

Además de la gran discriminación, el sistema antiguo de pensiones chileno contaba con otra gran falencia: su baja cobertura. Esto debido a que, si bien el 92% de los profesionales y 90% de los obreros estaban asegurados, solamente el 14% de los trabajadores por cuenta propia y un porcentaje bastante más insignificante de los empleadores y trabajadores familiares no remunerados tenían alguna cobertura de pensión para su vejez.³³ Incluso, como reflejo de la insuficiente protección que ofrecía el sistema de pensiones chileno, la ya citada Comisión Prat hace mención a la baja cobertura respecto de importantes grupos ocupacionales al plantear que “*están prácticamente al margen de los beneficios de la Seguridad Social los trabajadores independientes o por cuenta propia*”.³⁴

En el año 1965, bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, se comenzó a elaborar un plan que pretendía introducir una reforma importante al sistema de pensiones. Así, desde el ejecutivo se introdujeron distintas iniciativas que se basaban en la creación de instrumentos administrativos que permitieran aumentar la cobertura de las pensiones en el sector rural. Este gobierno fue exitoso en la extensión previsional para los trabajadores del campo, dado que posterior a la promulgación de la Reforma Agraria, que provino de iniciativa del ejecutivo, se reforzaron los derechos a la Seguridad Social y a la negociación colectiva de los campesinos, se fijó un salario mínimo y se legalizaron las organizaciones y sindicatos rurales.

Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de estos avances, bajo el mandato de Frei no se pudo lograr una mayor equidad respecto del monto de las jubilaciones, principalmente debido a que el gobierno de turno contaba con una fuerte oposición parlamentaria.³⁵

Para las elecciones presidenciales de 1970 (en la que compitieron Salvador Allende, Jorge Alessandri Rodríguez y Ramiro Tomic) el tema de las pensiones, y una eventual reforma al régimen, formó parte importante de los proyectos de gobierno de los tres candidatos. El devenir de esto ha sido bien explicado por Marcel y Arenas, quienes señalaron que, si bien “*las tres candidaturas presidenciales dirigieran ácidas críticas al sistema, proponiendo transformaciones radicales en su funcionamiento. El sentido común de la época, sin embargo, propiciaba más bien una homogeneización y centralización del sistema manteniendo el esquema de reparto*”.³⁶ Esto fue bien entendido por el presidente electo Salvador Allende, quien para reformar la Seguridad Social y las pensiones realizó un acuerdo con la Central Única de Trabajadores (CUT), y se comprometió a alcanzar un incremento del 100% de los

³³ VARGAS, F. op. cit. p. 19.

³⁴ COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. op. cit. p. 1479.

³⁵ VARGAS, F. op. cit. p. 21 - 22.

³⁶ MARCEL, M., y ARENAS, A. 1991. Reformas a la Seguridad Social en Chile. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). p. 12.

montos de las pensiones, mejorar la participación de representantes de los trabajadores en los fondos de Seguridad Social, y la creación de nuevas prestaciones para trabajadores manuales y no manuales, entre otras iniciativas.³⁷

En resumen, las modificaciones al sistema de pensiones desarrolladas por el gobierno de Salvador Allende se concentraron principalmente en el incremento de los montos y de la cobertura de los trabajadores de prestaciones previsionales. Sin embargo, por la ingobernabilidad que caracterizó la época, la Unidad Popular no logró un cambio en la naturaleza estratificada y discriminatoria del sistema antiguo de pensiones.

Como es bien sabido, en el año 1973 el presidente Allende fue destituido, mediante un Golpe de Estado, por una importante facción de las Fuerzas Armadas y comenzó el gobierno militar encabezado por Augusto Pinochet. En esta época, la Junta Militar fue la que tomó el mando de Chile y a partir de la promulgación de decretos leyes implementó radicales reformas en nuestro país, que convirtieron a nuestro Estado en uno subsidiario. De éstas, la más importante se desarrolló a partir de la promulgación de los D.L 3500 y 3501, lo cual será explicado en el siguiente punto.

Desde su origen, el sistema de pensiones chileno pecó de bajo niveles de cobertura y de asignaciones de prestaciones altamente desiguales entre los distintos grupos ocupacionales. La consecuencia de ello fueron las distintas presiones ejercidas por grupos específicos, vinculados con partidos políticos, que buscaban una egoísta masificación de sus propios privilegios. Esto trajo consigo que la solución al problema de la desigualdad y de los costos excesivos del sistema de pensiones en Chile fuera la unificación y estandarización del régimen. Sin embargo, sucesivos gobiernos de la época, liderados tanto por conservadores, demócrata cristianos o socialistas, no fueron capaces de implementar estas necesarias reformas. Por ende, si bien el antiguo sistema de pensiones fue bastante funcional para que el país gozara de una estabilidad política, cometió al mismo tiempo el gran error de generar un agudo conflicto en las clases sociales a causa de que las generosas pensiones que recibían los sectores más acomodados de la población eran a expensas de las insignificantes prestaciones que recibía el sector obrero.

³⁷ VARGAS F. op. cit. p. 23.

IV. La gran reforma neoliberal del gobierno militar (1980-1981).

Echo de menos citas clásicas: “El cascabel al gato” de José Piñera y el texto sobre Pensiones de Hugo Cifuentes.

Como bien es señalado por gran parte de la literatura, *“Chile fue el primer país en América Latina en realizar una reforma substitutiva de su sistema de pensiones. Pasó desde un sistema público financiado por un esquema de reparto de beneficios definidos a implementar un sistema privado de pensiones de contribuciones definidas, pagadas por el empleado a una cuenta individual de retiro y que son administradas por compañías privadas con fines de lucro llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFPs pueden invertir estos fondos en proyectos de infraestructura y en el mercado de capitales nacional e internacional, con el objetivo de obtener retornos que beneficien los saldos de las cuentas individuales”*.³⁸

Este nuevo sistema de pensiones, ideado por el ex ministro del Trabajo José Piñera, se encuentra regulado por los decretos ley 3.500 y 3.501, publicados en noviembre de 1980, y operativos desde el 1 de mayo de 1981. Conforme a esta nueva legislación, los trabajadores dependientes que se incorporaran al mercado laboral a partir del año 1983 se debían afiliar obligatoriamente al nuevo sistema de pensiones, eligiendo alguna de las AFPs, diferenciadas tanto por las comisiones cobradas para financiar los gastos administrativos como también por las rentabilidades prometidas (pero no aseguradas) del fondo de pensiones al terminar la vida activa.

Las personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden no fueron incluidas en este nuevo sistema de pensiones y quedaron sujetos, hasta el día de hoy, al antiguo sistema de reparto de beneficios definidos. Además, cabe tener presente que ciertos trabajadores que habían ingresado al mercado laboral con anterioridad a 1983 no se cambiaron al nuevo sistema, especialmente aquellos que estaban cercanos a la edad de jubilación y mujeres que tenían bajos ingresos.

Respecto a la jubilación, los decretos -y con ello el nuevo sistema de pensiones- contemplaron que cuando los trabajadores activos se retirasen debían elegir entre dos planes de jubilación: “1) *retiro programado, que es el retiro mensual de los fondos acumulados hasta que se extinga el saldo. Este monto es calculado anualmente y depende de los fondos disponibles, la expectativa de vida del jubilado, los retornos de los fondos, entre otras variables;* y 2) *renta vitalicia, donde el pensionado tiene que*

³⁸ *Ibíd.* p. 29.

*contratar un seguro de vejez y, a cambio, recibirá un monto fijo mensual que se irá reajustando en función del índice de precios del consumidor”.*³⁹

La reforma de José Piñera, y con ella la creación de un sistema de pensiones «perfectible» cambió radicalmente las bases de la Seguridad Social en Chile. En el sistema de pensiones antiguo, o de reparto, los montos de las jubilaciones dependían principalmente de la tasa de crecimiento de los salarios de la población activa. Mientras que, en el nuevo sistema, la jubilación a recibir depende principalmente de la tasa de crecimiento de los mercados de capitales, la cual en un país en vías de desarrollo como Chile es altamente volátil y dependiente de un sinnúmero de factores externos. De tal modo, lo que hizo el nuevo sistema de pensiones fue obligar a los trabajadores a exponer sus ahorros en un ambiente de alto riesgo, y entregarle la administración a un pequeño número de actores económicos que ninguna responsabilidad tienen ante la descapitalización de ellos.

Arellano fue uno de los primeros expertos en argumentar que la reforma previsional de 1981 le significaba al país una enorme pérdida de soberanía sobre los ahorros de sus ciudadanos, al entregarle la administración a un pequeño grupo de agentes. Así, señaló que: *“debido a que la acumulación de recursos en manos privadas tiene como contrapartida un déficit en el sector público, lo que ocurra con el ahorro y la acumulación de capital dependerá de las políticas que siga el Estado para financiar su déficit. Si salda su déficit vendiendo sus activos y empresas y/o emitiendo bonos o pagarés, no aumentará ni el ahorro ni el volumen de capital en la economía. Se produce un mero traspaso de este último al sector privado. Dada la magnitud del déficit que enfrentará el sector público a raíz de la reforma y el deseo de avanzar en la privatización de la economía, es probable que ésta sea una línea importante de acción a seguir por el gobierno. En este caso, no habría mayor ahorro ni capital, sino redistribución de este último entre los sectores público y privado.”*⁴⁰

De este modo, lo que la reforma previsional de 1980 pretendió, con el reemplazo del sistema de reparto por uno de capitalización individual, fue disminuir el rol y los costos asociados a la participación del Estado en la administración y pago de pensiones mediante el traspaso de esta función social a un oligopolio de sociedades anónimas privadas con fines de lucro, las AFPs. Junto con ello, puso también fin definitivo al carácter solidario del cual gozaba nuestra Seguridad Social, y eliminó completamente la contribución del empleador.

³⁹ *Ibíd.* p. 30.

⁴⁰ ARELLANO, J.P. *op. cit.* p. 179.

El mismo José Piñera señaló, para justificar el fin del sistema de reparto y la implantación del sistema de capitalización individual por él ideado, que el modelo anterior *“no era solamente un asunto de irracionalidad normativa y de descalabro económico. Era también un asunto de profunda injusticia. De injusticias pequeñas y grandes, de privilegios para unos y discriminaciones para otros. (...) Chile se fue desintegrando por dentro a medida que los intereses de grupo fueron cavando en las estructuras del estado verdaderas cavernas con sus fueros y privilegios particulares.”*⁴¹

La reforma estructural de 1980, que es hasta el día de hoy la base de nuestro sistema de pensiones, fue aprobada con una escasísima discusión pública y por una legislatura totalmente designada y controlada por el gobierno autoritario de turno. De modo que, tal como ha sido señalado por Mesa-Lago, es fundamental tener presente que *“estos cambios hubieran sido imposibles bajo un régimen democrático”*.⁴²

V. El sistema de pensiones en la vuelta a la democracia. (1990-2008)

Durante los primeros tres gobiernos desde la vuelta a la democracia el sistema de pensiones se mantuvo sin modificaciones significativas. Gran parte de la nueva legislación se orientó principalmente a: i) entregar una mayor preponderancia al mercado de capitales como destino de las inversiones realizadas por las distintas AFPs de la industria, ii) disminuir los costos de administración que estaban siendo pagados por el usuario y, iii) asegurar un mejor rendimiento de estos fondos con el objetivo de poder entregar, en el futuro, mejores montos de pensiones a los jubilados.⁴³

Durante la década de los noventa hubo dos proyectos de ley, aprobados por el Congreso, que modificaron el funcionamiento del sistema de pensiones. Primero fue la promulgación de la Ley N°19.010, en noviembre de 1991, la cual estableció una Cuenta de Ahorro de Indemnización, a la que podían incorporarse voluntariamente, bajo ciertas condiciones, los trabajadores regidos por el Código del Trabajo y que era obligatoria para los trabajadores de casa particular. La segunda ley promulgada, en septiembre de 1999, fue la N°19.631, conocida como Ley Bustos. Esta normativa introdujo cambios importantes a las formalidades requeridas para validar la comunicación del despido de un trabajador. En efecto, el artículo único de esta ley introdujo cambios al Código del Trabajo, estableciendo que, junto

⁴¹ PIÑERA, J. 1991. El Cascabel al Gato. Santiago, Zig-Zag, p. 3.

⁴² MESA – LAGO, C. 1999. Política y reforma de la Seguridad Social en América Latina. Revista Nueva Sociedad. Marzo – Abril 1999 (160): 133-150

⁴³ VARGAS, F. op. cit. p. 35.

con la comunicación del despido al trabajador, debe también informársele acerca del cumplimiento por parte del empleador de la obligación de enterar las cotizaciones previsionales descontadas del sueldo del trabajador. De manera que, si el empleador no hubiere cumplido con dicha obligación, se entenderá por no válido el despido.⁴⁴

Durante los primeros años de los 2000, también fueron dos las leyes promulgadas que trajeron significativas modificaciones al funcionamiento del sistema AFP. Con el objetivo de que los cotizantes puedan acceder a mayores rentabilidades desde los fondos de pensiones, y de entregar información más completa a las personas que decidan jubilarse mediante la modalidad de renta vitalicia, fueron promulgadas la Ley de los Multifondos (2002) y la Ley de Rentas Vitalicias (2004). La Ley 19.795, con la creación de los Multifondos, logró diversificar la exposición al riesgo de los ahorros previsionales con el objetivo de incrementar las ganancias para el cotizante, en caso de que el portafolio de inversiones elegido resultara exitoso. Mientras que la Ley 19.934, de las Rentas Vitalicias, lo que hizo fue modificar los artículos originales del D.L 3.500, creando el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP) para que los cotizantes pudieran contar con información completa sobre los costos de las Rentas Vitalicias y los montos a ser percibidos si es que se opta por la modalidad de Retiro Programado. Con esta iniciativa se buscó incrementar el valor de las pensiones en base a la provisión de información completa para una decisión informada por parte del trabajador próximo a pensionarse.⁴⁵

Hasta el año 2008, el sistema de pensiones permaneció prácticamente inalterado, conservando sus características de funcionamiento y operación. Quizás la razón que mejor justifica ello es que las agendas sociales de los primeros gobiernos democráticos de la Concertación se enfocaron principalmente en reducir el déficit habitacional y la tasa de pobreza e indigencia mediante el reajuste del salario mínimo, además de dedicarle una importante parte del presupuesto a extender la cobertura de salud y educación, dejando así al problema de las pensiones en un segundo plano.

VI. La reforma del 2008 y el funcionamiento del actual sistema privado de pensiones chileno. (2008 – actualidad)

Michelle Bachelet asumió por primera vez como presidenta de la República, sucediendo a Ricardo Lagos, el 11 de marzo de 2006. Durante su gobierno, el Ejecutivo motivó distintas reformas y

⁴⁴ ARENAS, A. 2000. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. Santiago, CEPAL - Naciones Unidas. pp. 38 – 40.

⁴⁵ BERSTEIN, S., LARRAÍN, G., y PINO, F. 2006. Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives. Economía, 6 (2): 234.

proyectos legislativos, entre los cuales el más emblemático, y que fue recogido como el elemento central en su programa de gobierno, fue la reforma al sistema de pensiones. Esta reforma resultaba completamente necesaria ya que, tal como lo expresó el exministro Alberto Arenas, *“desde el punto de vista político era el momento oportuno, porque después de años de polemizar sobre las virtudes y defectos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) había dejado de ser una herejía plantear correcciones a dicho modelo. Pero también lo era desde la perspectiva social y demográfica, pues el diagnóstico apuntaba a que los importantes cambios que están registrando estas dos variables condicionarán la futura capacidad del Estado para financiar las políticas de protección social: entre ellos la nueva composición de género de los mercados del trabajo y de pensiones y el envejecimiento de los chilenos”*.⁴⁶

En el mismo sentido se expresaba Andras Uthoff en 2006, llamando a introducir reformas considerables al sistema de cuentas individuales al manifestar lo siguiente. *“Sobre la base de la experiencia regional con las reformas a los sistemas de pensiones, tres son los resultados que cabe resaltar. En primer lugar, el tránsito desde sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización no es garantía de mayor acumulación de capital físico, sino que, por el contrario, genera importantes demandas de ahorro público que deben ser asumidas. En segundo lugar, las reformas no generan incentivos suficientes como para acrecentar la cobertura de la población; por el contrario, han aumentado los factores estructurales que limitan la cobertura contributiva de los sistemas. En tercer lugar, no existe magia para mejorar las prestaciones: esto solo se logra con mayor ahorro y períodos más breves como beneficiario de las prestaciones, lo que tiene que ver con la eficiencia de la administración del ahorro y el ajuste de las prestaciones a cambios en las esperanzas de vida.”*⁴⁷

La tarea de reformar realmente el sistema de AFP no era nada fácil para el gobierno de turno, ya que, además de tener que enfrentarse al lobby de los grupos económicos que manejan los ahorros previsionales y la presión de las distintas corrientes políticas, debió afrontar mediante un manejo eficiente los impactos institucionales y fiscales de una transformación de estas dimensiones en el Estado.⁴⁸

A pesar de todas las posibles dificultades, el gobierno de Michelle Bachelet tenía firmemente propuesta la meta de comenzar a construir un sistema previsional mixto, inspirado en un enfoque que

⁴⁶ ARENAS, A. 2010. Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo. p. 14.

⁴⁷ UTHOFF, A. 2006. Brechas del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. Revista de la Cepal. Agosto 2006. (89):27.

⁴⁸ *Ibíd.* p. 14.

entiende la Seguridad Social como un derecho. Para ello se convocó la conformación de un Consejo Asesor cuya impronta dominante era eminentemente tecnocrática, y estaba encabezado por Mario Marcel, quien dejó en claro, mediante una entrevista a El Mercurio del 19 de marzo del 2006, que *“aquí no se trata de reemplazar el sistema de capitalización individual, sino de mejorarlo. Los principios del sistema continúan vigentes”*.⁴⁹

La importancia de este Consejo Asesor, también conocido como la Comisión Marcel, fue la elaboración de un completo informe que terminaría siendo la propuesta final del ejecutivo, al notar que éste reunía un amplio consenso entre sus comisionados. Así, tal como es expuesto por Arenas, a partir del informe de la Comisión *“finalmente llegó al Congreso un proyecto de ley con altos niveles de acuerdo técnico y político, cuyos lineamientos fundamentales fueron ampliamente aceptados por todos los sectores”*.⁵⁰

Una vez recibido por la presidenta Bachelet el informe final elaborado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, el gobierno comenzó una deliberación interna conformando un Comité de Ministros que sesionó para alinear criterios políticos y consensuar diferencias técnicas sobre algunos parámetros. En paralelo a ello se comenzó a redactar el proyecto de ley, el que iba recogiendo también el debate al interior de dicho espacio en el Ejecutivo. El Comité de Ministros fue liderado por Osvaldo Andrade, quien era en ese entonces el ministro del Trabajo y Previsión Social, mientras que la Secretaría Ejecutiva fue asumida por el ex Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Alberto Arenas.⁵¹ Uno de los principales temas debatidos fue la edad para recibir el Aporte Previsional Solidario y la Pensión Básica Solidaria, dejándose en los 65 años para ambos sexos. Por su parte, el Ministerio de Hacienda comandado por Andrés Velasco fue cauteloso en proteger y mantener la responsabilidad fiscal para con ello poder asegurar un financiamiento sustentable al largo plazo.⁵²

El proyecto de Reforma Previsional fue enviado al Congreso en diciembre del año 2006, siendo aprobado por unanimidad el 16 de enero de 2008, con lo que la Ley 20.255 fue finalmente promulgada el 11 de marzo del mismo año. Esta reforma ha sido la más importante y significativa desde la privatización del sistema de pensiones en términos de avances hacia el logro de resultados universalistas, y entre sus más importantes medidas cabe destacar especialmente la creación de un sistema solidario de

⁴⁹ LARA, C., y SILVA, C. 2014. El Sistema de Pensiones de Chile en la Encrucijada: reformando la Gran Reforma de 2008. Textos & Contextos (Porto Alegre). jan./jun.2014. (13): 119.

⁵⁰ ARENAS, A. 2010. op. cit. p. 58.

⁵¹ Los otros integrantes del Comité de Ministros para la reforma previsional fueron Andrés Velasco, Paulina Veloso, Ricardo Lagos Weber y Laura Alborno. Mientras que el equipo técnico estaba integrado por Lissette García, Solange Berstein y Alejandro Micco.

⁵² VARGAS, F. op. cit. p. 41.

pensiones y el mejoramiento del mercado de capitales como también de la industria de AFP.

Quizás la principal mejora al sistema de pensiones que la Ley 20.255 introdujo al modelo de AFP fue el sistema de pensiones solidarias, completamente ausente hasta ese entonces, el cual entrega una mayor cobertura a trabajadores independientes o informales y trabajadores jóvenes. Además, buscó generar mayor competencia entre las diferentes administradoras que operan en el sistema. Así, el elemento más significativo de esta reforma fue la creación del Pilar Solidario, completamente financiado a través de ingresos públicos y que vino a reemplazar los programas estatales de subsidios para alcanzar la pensión mínima y a las pensiones asistenciales que existían anteriormente.

La otra gran mejora que trajo consigo la Reforma Previsional del 2008 fue un importante mejoramiento al mercado de capitales y de la industria de AFP a través de tres importantes expresiones. En primer lugar, logró que se rebajaran las comisiones de servicio que cobraban las administradoras, lo que trajo consigo un incremento en la cobertura y generosidad de las prestaciones. Esto, al permitirle a nuevas compañías participar de un proceso de licitación que asegura el ingreso de los nuevos trabajadores a la AFP que se adjudicara la licitación por cobrar las menores comisiones administrativas. Lo anterior, no significó solamente una importante disminución respecto de los altos costos administrativos que pagaban los afiliados, sino que también aminoró las barreras económicas que impedían la entrada de nuevos actores a la competencia. En segundo lugar, la reforma permitió el incremento de las inversiones en mercados financieros en el extranjero, como también el establecimiento de nuevas regulaciones, que llevaron a reducir la exposición al riesgo del esquema de Multifondos. La tercera gran expresión del mejoramiento de la industria de AFP se presenta a través la promoción del Ahorro Previsional Voluntario, por medio del otorgamiento de beneficios tributarios que incentiven su utilización.

Además de la creación del Pilar Solidario, y el mejoramiento del mercado de capitales y de la industria de AFP, la Reforma Previsional del 2008 trajo consigo otras medidas que no dejan de ser relevantes para comprender el funcionamiento del actual régimen de pensiones chileno. De este modo, cabe también destacar de la Ley 20.255 el énfasis puesto en la equidad de género, la creación de bono por hijo para las mujeres, el contemplar una compensación previsional en caso de divorcios o nulidades de matrimonio, la inclusión en la pensión de sobrevivencia al cónyuge hombre no inválido, el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes de bajos ingresos, la figura del cotizante voluntario, entre otras medidas.⁵³

⁵³ LARA, C., y SILVA, C. op. cit. p. 121.

Actualmente nuestro sistema de pensiones se encuentra conformado por un conjunto de programas organizados en la forma de los siguientes tres pilares o subsistemas:⁵⁴

- i) Sistema Solidario de pensiones o Pilar Solidario, creado por la Ley 20.555 del año 2008. Es administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) y financiado con los recursos del Estado. Le paga pensiones a quienes no las reciben de ningún otro sistema y complementa también las pensiones más bajas del sistema de AFP y del antiguo sistema de pensiones.
- ii) Sistema Contributivo, el cual incluye al régimen de AFP y lo que queda del antiguo sistema de pensiones (administrado hoy por el IPS), y a los programas de pensiones de las FF.AA. y de Orden y Seguridad. Todos financiados, total o parcialmente, con cotizaciones previsionales.
- iii) Sistema Voluntario, que incluye los distintos programas de ahorro previsional voluntario administrados por las AFPs, compañías de seguro de vida, bancos y otros agentes autorizados.

En síntesis, hoy en día nuestro sistema de pensiones se basa en la capitalización individual, al ser los propios afiliados los que financian su pensión mediante el ahorro individual (integrado por aportes obligatorios y voluntarios). El fondo que el afiliado va acumulando es administrado por una de las AFPs, las cuales invierten estos recursos individuales y ajenos en instrumentos comerciales determinados por ley, con el fin de obtener utilidades y así aumentarlos. Al momento de presentarse la contingencia necesaria para pensionarse (invalidez, vejez o muerte del causante) el afiliado tendrá acumulado un capital que será la base de su pensión, y con él podrá optar entre retirar los fondos periódicamente de la respectiva AFP (retiro programado o renta temporal), o traspasar estos fondos hacia una compañía de seguros de vida para que ésta le pague al sujeto una renta vitalicia, o una combinación de las anteriores. Al mismo tiempo, el Estado -cumpliendo un rol completamente secundario- se compromete a garantizar el financiamiento de ciertos beneficios mínimos, otorgar prestaciones asistenciales no contributivas, dictar normas para el funcionamiento del sistema y controlar el cumplimiento de la normativa vigente.⁵⁵

⁵⁴ IGLESIAS, A. 2015. Capítulo 2. El Pilar Solidario: Revisión y propuestas de perfeccionamiento. En: LIBERTAD Y DESARROLLO (Ed.) Pensiones: Propuestas para el futuro. Santiago, Ediciones LYD. p. 49.

⁵⁵ RIVADENEIRA, C. 2017. pp. 17-18.

6. CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: DE LAS PROMESAS INICIALES A LA REALIDAD ACTUAL.

A. Introducción

En el capítulo anterior se desarrolló y analizó la evolución de las pensiones, tanto a nivel mundial como también desde la perspectiva chilena en particular. Así, respecto al desarrollo internacional se describió el proceso desde sus orígenes, en sus formas más elementales y rudimentarias, hasta el surgimiento de la ola privatizadora que comenzó a instalarse en los sistemas de Seguridad Social de las nuevas economías liberales una vez finalizada la guerra fría. Se comentó también en el segundo capítulo de esta memoria el posterior declive de esta ola privatizadora, que tuvo lugar durante la primera década del siglo XXI y llevó a que varios de los sistemas de pensiones que se privatizaron en las últimas décadas del siglo pasado estén actualmente desprivatizados.

La historia de las pensiones en Chile, por su parte, se estudió y comentó desde sus inicios en 1855, con las primeras promulgaciones de textos legales orientados a resguardar a los chilenos de las distintas contingencias materias de estudio de la Seguridad Social, hasta la última gran reforma del sistema de pensiones de 2008, fundamental para comprender el funcionamiento del sistema actual.

De esta forma, en este capítulo -habiendo ya comprendido la evolución y la historia de los sistemas de pensiones en el mundo- se evaluará el régimen de pensiones chileno actual por medio del examen de los indicadores empíricos de tipo económico y financieros que describen al sistema, las pensiones promedio recibidas, la cobertura, las percepciones de los pensionados, y la contravención del sistema de AFP al derecho nacional e internacional. Esto con el objetivo de poder exponer, de manera fundada y razonada, en el último apartado de este tercer capítulo, que el actual sistema de pensiones chileno tiene falencias concretas que producen su ineficiencia, y que por tanto urge que sean enmendadas mediante un nuevo proyecto de ley.

B. La insuficiencia del sistema AFP: pensiones pobres y baja cobertura.

Si bien el envejecimiento de la población se ha convertido en un fenómeno mundial, Chile es uno de los países que ha envejecido más rápidamente y se proyecta que lo seguirá haciendo a un ritmo acelerado en las siguientes décadas. Es así como para el año 2050 se prevé que las personas sobre los 65 años representarán el 25% de la población chilena. A esto se suma el aumento permanente de la esperanza de vida al nacer que tendrá un aumento en ambos sexos, llegando en 2050 a 87.8 años para las mujeres y 83,2 años para hombres.⁵⁶

En base a lo anterior, el Sistema de Pensiones se erige como un elemento clave a ser considerado en la adaptación del país a su nueva realidad demográfica. Esto porque, en su aspecto económico, los sistemas de pensiones son capaces de proveer mecanismos para que los individuos puedan distribuir de manera eficiente el consumo de sus recursos a lo largo de la vida, tener la prevención suficiente ante una contingencia que le cause bajos ingresos, y también permiten garantizar medios suficientes para subsistir durante la vejez. Al mismo tiempo, el Sistema de Pensiones puede aliviar la pobreza y redistribuir de manera correcta y eficiente los ingresos y riquezas. Sin embargo, el Sistema de AFP impuesto en nuestro país ha sido incapaz de ello, principalmente por entregar pensiones efectivas insuficientes, que representan una muy baja tasa de reemplazo y con pobríssimos niveles de cobertura.

I. Pensiones Efectivas

Los montos de las pensiones otorgados por el Sistema de Pensiones se financian con el saldo total acumulado en las cuentas individuales más -en los casos que corresponde- el monto correspondiente al valor del Bono de Reconocimiento. Para los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias se incorpora además el monto del Aporte Previsional Solidario, pero solo en los casos de pensiones autofinanciadas menores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario. El monto de la pensión a recibir depende del fondo acumulado de cada individuo y también de la modalidad de pensión seleccionada por el afiliado.

A pesar de las distintas variables que determinan el monto a recibir como pensión mensual de vejez y antigüedad, los niveles de estas, tanto de las pagadas por las AFPs (retiro programado) como las entregadas por las Compañías de Seguros (rentas vitalicias), son a todas luces bajas. Así lo demuestra el

⁵⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. 2018. Para 2050 se proyecta una población de 21,6 millones de personas en Chile. [en línea] <<https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/para-2050-se-proyecta-una-poblaci%C3%B3n-de-21-6-millones-de-personas-en-chile>> [consulta 12 de mayo de 2020].

cuadro 1, conforme al cual el promedio mensual de la pensión de vejez del pilar AFP en la modalidad de retiro programada es de \$144.172, mientras que el promedio de renta vitalicia es de \$271.918; ambas con diferencias sustanciales entre pensiones de hombres y de mujeres. Por su parte, la pensión básica solidaria, en diciembre del 2019 rondaba entre los \$137.751 - \$165.302 según el tramo etario, rango que aumentaba a \$407.058 - \$488.469 cuando se cumplían los requisitos para tener derecho al Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV).

Por otro lado, la pensión promedio por retiro (antigüedad) que reciben Carabineros y miembros de las Fuerzas Armadas es bastante mayor, so pesar de que jubilan a una edad que en promedio no supera los 50 años. Así, la pensión que otorga CAPREDENA (recibida por los ex funcionarios del Ejército de Chile, Armada de Chile y Fuerza Aérea de Chile) ronda los \$ 1.011.857, mientras que la de DIPRECA (Dirección de Previsión de Carabineros de Chile) alcanza en promedio \$\$ 880.072.

Respecto a las altas pensiones que reciben los uniformados, cabe tener presente lo que ha señalado el profesor Cifuentes al respecto, en cuanto a que *“la reforma estructural de 1980, que instauró el régimen general y obligatorio de la capitalización individual, exceptuó de extinguir o fusionar con otros los regímenes especiales de previsión para miembros de las Fuerzas Armadas, así como el de las Fuerzas de Orden y Seguridad (...). Tales regímenes establecidos en base a los criterios de los seguros sociales cuentan con un régimen financiero de reparto, los que se encuentran afectados por serios problemas de ingresos y sostenibilidad financiera, motivo por el cual existe un amplio consenso en cuanto a la necesidad de su revisión integral”*.⁵⁷

CUADRO 1. PENSION MENSUAL DE VEJEZ/ANTIGÜEDAD PAGADA POR LOS DISTINTOS PILARES DURANTE DICIEMBRE 2020 (en pesos). ⁵⁸

AFP y Compañías de Seguros	Renta Vitalicia ^a	Hombres	\$ 277.577
		Mujeres	\$ 255.507
		Promedio	\$ 271.918
		Hombres	\$ 179.392

⁵⁷ CIFUENTES, H. 2018. El Sistema de Seguridad Social Chileno: Descripción y aspectos generales. Santiago, Ediciones UC. p. 36.

⁵⁸ Elaboración propia en base a datos de Comisión para el Mercado de Financiero, Superintendencia de Pensiones, DIPRECA y CAPREDENA.

	Retiro Programado ^b	Mujeres	\$ 124.782
		Promedio	\$ 144.172
IPS^c	Pensión Básica Solidaria		\$ 137.751 - \$165.302 (aumenta según tramo etario)
	Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV)		\$ 407.058 - \$488.469 (aumenta según tramo etario)
CAPREDENA^d	Hombres		\$ 1.031.430
	Mujeres		\$ 848.421
	Promedio		\$ 1.011.857
DIPRECA^e	Hombres		\$ 1.111.706
	Mujeres		\$ 593.316
	Promedio		\$ 880.072

Fuentes:

^a Comisión para el Mercado Financiero.

^b Superintendencia de Pensiones.

^c Instituto de Previsión Social

^d Resolución Exenta N° 1.165, de fecha 28 de abril de 2020, emitida por el Vicepresidente Ejecutivo de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, en respuesta a solicitud de información AD015T0001140 – Ley de Transparencia.

^e Oficio N° 1971, de fecha 23 de abril de 2020, emitido por la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, en respuesta a solicitud de información N° AD016T0001182, - Ley de Transparencia

Del cuadro 1 también es posible observar que existe una importante brecha entre los montos de pensión que reciben hombres y mujeres. Así, en todos los pilares las mujeres reciben en promedio una pensión cuantiosamente inferior a la de los hombres. La explicación a esto la podemos encontrar en que, bajo el orden de un sistema de capitalización individual, *“las mujeres acumulan fondos a una tasa menor, pueden acceder a la jubilación cinco años antes, y tienen una esperanza de vida mayor que los*

hombres”.⁵⁹ En razón de ello, urge también que el próximo régimen de pensiones sea capaz de solucionar el hecho de que las mujeres hoy reciben, por regla general, una pensión mucha más baja que los hombres, sufriendo así una injusta discriminación.

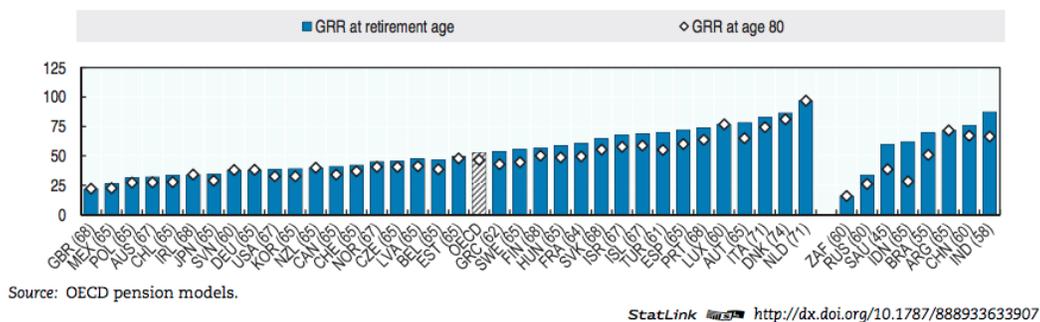
II. Tasa de reemplazo

La tasa de reemplazo es quizás el indicador de más simple comprensión a la hora de evaluar el funcionamiento de un sistema de pensiones, toda vez que permite fácilmente analizar si el monto de pensión que recibe una persona es adecuado conforme a sus propias expectativas. Así, lo que la tasa de reemplazo representa es la cantidad que cobra una persona cuando se jubila en comparación con el último sueldo que percibía cuando trabajaba.

Nuestro sistema previsional fue diseñado bajo la promesa de que las pensiones tendrían una tasa de reemplazo en torno al 70%. Así lo señaló José Piñera, creador de las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile, en su libro *El Cascabel al Gato* al indicar que, “*si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo*”.⁶⁰

Lo cierto es que hoy, tal como lo señala el cuadro 2, la tasa de reemplazo promedio del sistema de pensiones chileno es la quinta más baja de los países de la OECD. Esto dado que la pensión que recibe un chileno representa, en promedio, alrededor de un 35% de su último sueldo, muy por debajo del 64% promedio de la OECD, y muy lejos también del 70% prometido por los fundadores del sistema.

CUADRO 2. TASAS DE REEMPLAZO PROMEDIO EN LOS DISTINTOS PAISES DE LA OECD: A LA EDAD DE JUBILACIÓN Y A LOS 80 AÑOS. ⁶¹



⁵⁹ COX, A. 2000. El Futuro de las Pensiones en Chile: Diferencia según sexo. Estudios Públicos (79): 237.

⁶⁰ PIÑERA, J. 1op.cit. p. 18.

⁶¹ OECD. 2017. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. Paris, OECD Publishing. p. 101.

En cuanto a las proyecciones, el futuro resulta aún menos promisorio toda vez que las predicciones publicadas por la Comisión Bravo estiman que “*un 50% de los pensionados entre los años 2025 y 2035 obtendrían tasas de reemplazo igual o inferior al 15% del ingreso promedio de los últimos 10 años*”.⁶²

III. Cobertura

La cobertura es el tercer elemento por desarrollar para analizar y fundamentar la ineficiencia de nuestro actual sistema de pensiones. Si bien este concepto tiene diferentes connotaciones, son dos los tipos de cobertura que se estudiarán en este apartado: i) la cobertura respecto de la población activa, y ii) la cobertura en las personas mayores.

Para comprender la cobertura que el sistema de AFP ofrece respecto de la población activa -la cual actúa en función de los aportes-, cabe prestar especial atención a dos datos publicados por el Ministerio del Desarrollo Social en la encuesta CASEN del 2017.

Por un lado, es importante tener presente que la tasa de afiliación (porcentaje de la población en edad de trabajar que declara estar afiliado en una institución previsional de capitalización individual con respecto al total de la población de 15 años o más) era, al año 2017, de un 69.4%. Asimismo, cabe también tener presente que el porcentaje de ocupados que realmente cotiza fue, durante el año 2017, de alrededor de un 68.1%.⁶³

En cuanto a la cobertura en las personas mayores -la cual actúa en función de los beneficios- corresponde al porcentaje de personas que reciben una pensión respecto del total de personas mayores. Conforme a los datos publicados en la misma encuesta CASEN, el 81.2% de la población en edad de jubilar recibe algún tipo de pensión o jubilación, contributiva o no contributiva. Sin embargo, tal proporción disminuye a 63.6% si se mide el porcentaje de personas en edad de jubilar que recibe jubilación o pensión contributiva de vejez.⁶⁴ Mientras que si analizamos con mayor profundidad la

⁶² COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe Final. [en línea] <http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf> [consulta 4 de noviembre de 2018].

⁶³ MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. 2017. Previsión social. Síntesis de resultados - Encuesta CASEN. [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_Prevision_Social_Casen_2017.pdf> [consulta 4 de noviembre de 2018].

⁶⁴ *Ibíd.*

cobertura de las AFPs nos damos cuenta de que, conforme a lo descifrado por la Comisión Bravo, del total de pensiones de vejez otorgadas sólo el 54% de ellas fueron pagadas mediante las AFPs.⁶⁵

En síntesis, y si bien es cierto que la cobertura del sistema de pensiones de la población civil ha aumentado en los últimos diez años, es muy importante tener en consideración que el aumento de la cobertura de las pensiones de vejez se debe en gran parte a que “*el porcentaje de la población mayor a sesenta y cinco años que recibe pensiones solidarias (PASIS hasta el 2008 y PBS a partir del 2009) se eleva de 7% en 1990 hasta 30% en el 2013*”,⁶⁶ con un aumento importante a partir de la reforma del 2008. Esto último nos demuestra que la cobertura de las AFPs, respecto de las pensiones que entregan, deja mucho que desear, especialmente considerando que, siendo el régimen residual, no ha logrado entregar una cobertura general. Andras Uthoff ha expresado con gran claridad esta falencia al señalar que “*es así como en el año 2008, luego de 26 años de operación, se reconoció que el sistema generaba una baja cobertura al excluir de sus beneficios al 50% de los adultos mayores. Pero la reforma de entonces, al incorporar un Pilar Solidario, si bien permitió aumentar la cobertura al 85% de los adultos mayores, con cargo al fisco, lo hizo a bajos niveles de suficiencia debido al limitado aporte fiscal.*”⁶⁷

C. El descontento de los pensionados

El descontento de la ciudadanía por el actual modelo previsional, conforme lo demuestran diversos estudios y encuestas, es evidente. Esto mismo señala Mariana Zegers en la nota publicada por la radio de la Universidad de Chile, al expresar que “*el informe final de la Comisión Bravo, por ejemplo, demostró que la percepción respecto del actual sistema de pensiones es predominantemente negativa: el 72% de los encuestados considera que solamente un cambio radical en el sistema ayudaría a mejorar las pensiones*”.⁶⁸ En la misma tónica, el grupo Mejores Pensiones para Chile señaló que “*el descontento*

⁶⁵ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Resultados del sistema de pensiones: Cobertura y suficiencia. [en línea] <<http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Capitulo?nombre=fgAvAEMAbwBuAHQAZQBuAHQALwBJAG0AYQBnAGUAbgBIAHMALwBDAGEAcABpAHQAdQBsAG8AcwAvAEMAQOBQAF8ANAAuAHAZABmAA%3D%3D>> [consulta 4 de noviembre de 2018].

⁶⁶ SOLIMANO, A. op. cit. p. 104.

⁶⁷ UTHOFF, A. 2017. Solidaridad en el financiamiento de las pensiones en Chile. Santiago, Fundación Friedrich Ebert en Chile. p. 4.

⁶⁸ ZEGERS, MARIANA. 2017. Pensiones en Chile: Reproducción de la inequidad social. [en línea] Diario Uchile. 5 de enero, 2017. <<https://radio.uchile.cl/2017/01/05/pensiones-en-chile-reproduccion-de-la-inequidad-social/>> [consulta: 7 noviembre 2018].

*con las pensiones se hizo evidente en 2016, aunque las señales en esa dirección estuvieron presentes desde 2012”.*⁶⁹

La gran convocatoria obtenida por el movimiento “No + AFP” durante el último tiempo, después de años de poco impacto, es innegable e indiscutible, al igual que la alta proporción de personas menores de 60 años entre los manifestantes. Todos los partidarios y seguidores de este movimiento comparten el descontento por el actual modelo de pensiones, y la gran base de su reclamo se basa en que la magnitud de las pensiones es muy inferior a la que se esperaba obtener según la política pública de capitalización iniciada en 1981.

El alto nivel de descontento de los chilenos respecto a sus presentes y futuras pensiones no se debe únicamente a la baja cuantía de éstas, las que en el año 2017 promediaron \$165.000 mensuales.⁷⁰ La otra gran causa de este descontento, tal cual ha sido explicada por el grupo Mejores Pensiones para Chile, es que “*la mediana combinada de todos los niveles socioeconómicos para la pensión razonable es de \$375 mil al mes*”,⁷¹ lo que sin duda nos demuestra que el chileno tiene, por regla generalísima, una aspiración y expectativa muy superior respecto al monto mensual que efectivamente recibirá una vez jubilado.

Lo recién señalado queda totalmente ratificado a partir de los resultados publicados por la Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, encargada a Statcom por la Comisión Bravo durante el año 2014 (ECB), como también por los datos arrojados en la última ronda de la Encuesta de Protección Social del año 2016 (EPS).

Estas encuestas nos demostraron que los chilenos están muy preocupados por su pensión. Según la ECB, un 82% de los actuales cotizantes cree que cuando se jubile no tendrá una pensión acorde a sus expectativas. Los resultados de la EPS fueron incluso más categóricos, ya que señalaron que solo un 7% de los actuales afiliados cree que obtendrá una pensión que le permita satisfacer sus necesidades al momento de cumplir la edad legal de jubilación.

⁶⁹ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). 2018. Pensiones: Del Descontento a las Soluciones. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile. p. 23.

⁷⁰ Según lo señalado por el grupo Mejores Pensiones para Chile, en su libro (editado por Salvador Valdés), Pensiones: Del Descontento a las Soluciones, que determinó el nivel actual de las pensiones a través de dos encuestas. Por un lado, en base a lo señalado en la Encuesta de Presupuestos Familiares EPF 2013 del INE, que estimó una pensión mediana (liquida) de \$164.020 al mes para agosto de 2017. Por otro, la encuesta presentada en su mismo libro, específicamente en el capítulo 5, la que confirmó la cifra al mostrar que la pensión mediana en la muestra de los encuestados de 65 años y más y ponderada, fue de \$ 165.000 al mes en abril-mayo de 2017.

⁷¹ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). op. cit. p. 27.

Mientras que, en relación con una importante realidad que caracteriza a los jubilados de hoy en día, la ECB arrojó que un 77% de los pensionados que señalaron estar trabajando lo hacen en razón de que el monto de su pensión es muy bajo. Esto nos confirma, además de que la pensión promedio recibida es de poco monto y en general no alcanza a asegurar la contingencia de la vejez, que existe una total desproporción entre la pensión razonablemente deseada respecto a la realmente percibida por el jubilado promedio.

Estas mismas encuestas también sirvieron para dar cuenta de la visión crítica que reina respecto de los distintos actores que participan en el sistema de pensiones. Mientras la EPS arrojó que el 67% de los encuestados tiene una opinión negativa o muy negativa del sistema de pensiones, la ECB mostró que un 84% de los encuestados declaró tener poco o nada de confianza en las AFPs.

El descontento de los chilenos con el sistema previsional se ha dejado ver con fuerza en las protestas que comenzaron el 18 de octubre de 2019, alzándose el cambio del sistema como una de las demandas principales, y así lo hace ver Daniel Pardo en el reconocido medio internacional BBC al señalar que *“aunque las protestas en Chile iniciaron por un aumento en el pasaje de metro de Santiago, en el fondo de éstas hay una demanda de cambio en un sistema de pensiones que está en la base de lo que se conoce como el ‘modelo chileno’, que fue un laboratorio del neoliberalismo en los años 80”*.⁷²

En síntesis, la evidencia existente permite ratificar la mala evaluación generalizada en la ciudadanía respecto al sistema en general, y a las AFPs en particular; lo que se relaciona sobre todo con el bajo monto de las pensiones entregadas. Sin duda, esta mala evaluación conlleva un problema serio de desconfianza, ya que hace que el sistema sea percibido como ilegítimo por múltiples razones. Entre ellas predominan los problemas de origen y la profunda sensación de abuso y de expropiación de poder por parte de las AFPs. Esto lleva a que, tal como ha sido comentado por Damián Vergara, exista hoy en día una mayor demanda al Estado respecto a *“su condición de garante de Seguridad Social y de fiscalizador del correcto funcionamiento del sistema, y se extiende también a sus funciones de administrador de fondos y financista”*.⁷³

⁷² PARDO, D. 2019. Protestas en Chile: "Cuando llegas al final de la vida, y haces sumas y restas, te das cuenta que no tienes nada", las pensiones, una de las problemáticas detrás de la crisis. [en línea] BBC Mundo. 24 de octubre de 2019. <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50162866>> [consulta 12 de mayo de 2020].

⁷³ VERGARA, DAMIAN. 2017. Sistema de pensiones: radiografía a las preferencias ciudadanas más allá de lo técnico. [en línea] Ciper. 18 de mayo, 2017. <<https://ciperchile.cl/2017/05/18/sistema-de-pensiones-radiografia-a-las-preferencias-ciudadanas-mas-alla-de-lo-tecnico/>> [consulta: 7 noviembre 2018].

I. Causas del descontento

Desde una perspectiva simplista es posible señalar que la causa del descontento con el régimen de pensiones vigente se encuentra en los tres elementos analizados respecto a la insuficiencia del sistema, los cuales son: i) las pobres pensiones entregadas, ii) la baja tasa de reemplazo, y iii) la mínima cobertura ofrecida.

Asimismo, es razonable también argüir que el descontento de los pensionados se sustenta en que, tal como fue recientemente señalado, la pensión que recibe un jubilado es -por regla general- mucho más baja a la que esperaba, de acuerdo con sus propias expectativas. Estas aspiraciones de pensión de los ciudadanos chilenos, tan alejadas de la realidad que vemos hoy en día, no fueron producto de su imaginación, sino que provienen del optimismo excesivo que transmitieron los impulsores del sistema de capitalización individual en las cuentas individuales.

Esta situación se ve reflejada con el hecho de que en la portada del cuerpo de Economía y Negocios del Diario *El Mercurio* de Santiago de Chile del 4 de febrero del 2000, el gerente de operaciones de la Asociación de AFP, Fernando Ávila, aseguraba que *“las personas que jubilen en 20 años más podrían recibir incluso como pensión más del 100% de su sueldo promedio si se alcanzan buenos resultados de los fondos”*.⁷⁴ El mismo Ávila explicó sus dichos en 2016, en una entrevista con Cooperativa, quitándole responsabilidad al sistema y poniéndola en los trabajadores, en atención a las lagunas laborales.⁷⁵

Respecto de esta aspiración que predomina en la mente de los ciudadanos, y la baja pensión efectiva que provoca el descontento, el grupo Mejores Pensiones para Chile explicó que la decepción reinante respecto al sistema de pensiones de AFP se puede explicar en base a la existencia de causas internas y externas, las cuales explican, por un lado, la magnitud de las aspiraciones de pensión y, por otro, el por qué la pensión efectiva es menor que la que podría haber sido.

⁷⁴ s.n. 2000. Chilenos Se Pensionarían con El 100% de Su Sueldo el 2020. *El Mercurio*, Santiago, Chile, 4 de febrero, Santiago. B-1.

⁷⁵ s.n. Gerente que anunció pensiones del 100% del sueldo responde a críticas. [en línea] Cooperativa. 15 de Julio, 2016. <<https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/gerente-que-anuncio-pensiones-del-100-del-sueldo-responde-a-criticas/2016-07-15/153146.html>> [consulta 27 de marzo de 2020].

a. Internas

Por causas internas deben entenderse aquellas que pueden ser influenciadas y controladas por el Estado de Chile a través de la confección de políticas públicas.

La principal causa interna que puede explicar la magnitud de las aspiraciones de pensión se debe a que el actual sistema de capitalización promete una pensión a todos sus afiliados, aunque éstos hayan cotizado poco tiempo. La demostración de este problema se comenzó a dar a partir del año 2010, cuando los primeros afiliados al sistema de AFP comenzaron a jubilarse al haber cumplido la edad mínima. Al recibir sus pensiones de vejez, se vieron fuertemente decepcionados con la baja cuantía de ésta. Sin embargo, no deja de ser lógico ya que *“cuando la densidad de cotización es baja y los salarios son bajos, cualquier sistema contributivo se limita a devolver los pocos pesos aportados más intereses proporcionales, como máximo”*.⁷⁶ Lamentablemente sucede que, aunque tal devolución sea misérrima, igualmente recibirá para el afiliado el nombre de pensión.

En cuanto a la causa interna que puede explicar el por qué la pensión es menor que la que podría haber sido, el grupo Mejores Pensiones para Chile expone que *“aquí destacan las exenciones legales para la obligación legal de cotizar, que beneficia a los ocupados no asalariados. También tienen influencia las deficiencias de la fiscalización estatal (Dirección del Trabajo) sobre la obligación de cotizar, que es la esencia de cualquier política pública de pensiones”*.⁷⁷

b. Externas

Las causas externas, por su parte, se refieren a aquellas que no pueden ser controladas por el Estado de Chile mediante la ejecución de políticas públicas.

Así, las causas externas que explican la magnitud de las aspiraciones de pensión se pueden resumir en que la información que circula por los medios de comunicación suele expresar que la gestión de los fondos de pensión, a cargo de las AFPs, ha sido exitosa; lo que sin duda crea expectativas optimistas en los pensionados. Un claro ejemplo de ello fue la deficiente comunicación *“de los efectos de la caída en la tasa de interés financiera local de largo plazo, ocurrida en 2003 y 2004. En 2004 – 2005 se comunicó a los afiliados que la caída en las tasas de interés elevaba el precio corriente de los bonos de largo plazo, en los cuales estaba invertida parte de los fondos de los trabajadores, por lo que*

⁷⁶ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). op. cit. p. 33.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 34.

habían obtenido una vez más una excelente rentabilidad”.⁷⁸ Sin embargo, lo ocurrido fue lo contrario, pues la magnitud de ese efecto positivo es menor a la suma de los otros dos efectos negativos (el aumento del precio a pagar por cada pensión vitalicia, y la reducción al interés que se proyecta ganar entre ese momento y la fecha de conversión del saldo en pensión) que conlleva toda disminución en la tasa de interés de largo plazo.

De tal modo, para todos aquellos que aún no se habían pensionado al 2005, “*el efecto combinado de los tres efectos de la caída de las tasas de interés fue reducir con fuerza la pensión proyectada*”.⁷⁹ Sobre esto nadie informó.

Mientras que, la principal causa externa que explica por qué la pensión efectiva es menor que la que podría haber sido se debe a, según lo dicho por el grupo Mejores Pensiones para Chile, “*la menor tasa de interés que ganan los portafolios financieros globales desde 2010 y los portafolios financieros locales desde 2003*”.⁸⁰ Esto solo puede subsanarse mediante un aumento en la tasa de cotización obligatoria, idealmente por sobre el 6% propuesto por el poder ejecutivo durante el mes de enero del 2020.

D. Contravención del sistema de AFP al derecho chileno.

El sistema chileno privado de pensiones puede considerarse como contrario al derecho chileno en tanto su vigencia contraviene a tratados internacionales de Seguridad Social y convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscritos, ratificados y no denunciados por Chile. De modo tal que se encuentran plenamente vigentes, y que por versar sobre un derecho fundamental esencial como es el derecho a la Seguridad Social priman por sobre la legislación ordinaria, conforme a lo señalado en el artículo 5° de nuestra Constitución Política de la República.

En lo siguiente se explicará el por qué y cómo nuestro actual sistema de pensiones contraviene la legislación nacional vigente. Así, en primer lugar, se expondrá que de una lectura pormenorizada de nuestra Carta Fundamental y del DL 3500 es posible encontrar ciertas normas y preceptos que, además de parecer contradictorios con los contenidos mínimos que debiese tener nuestra Constitución Política (atendiendo a las actuales necesidades de los chilenos), padecen de falencias en torno a la regulación de

⁷⁸ *Ibíd.* pp. 33 - 34.

⁷⁹ *Ibíd.* p. 34.

⁸⁰ *Ibíd.* p. 34.

nuestra misma Carta Fundamental. Seguido de ello se comentarán cuáles son los Tratados Internacionales y Convenios de la OIT, suscritos y ratificados por nuestro país, que son transgredidos con al actuar de las AFPs. Por último, se hará referencia a cómo el actual modelo de pensiones chileno atenta contra lo señalado en el Convenio N° 102 de la OIT el cual, si bien no ha sido ratificado por Chile, tiene un gran valor jurídico al ser éste una recomendación respecto de los contenidos mínimos que los Estados debieran observar en torno a la regulación respecto de sus sistemas de Seguridad Social

I. Vicios, falencias y contravenciones constitucionales.

En primer lugar, y respecto al origen del sistema de AFP, éste presenta un vicio de constitucionalidad en tanto, tal como fue señalado por el senador y excandidato presidencial Alejandro Guillier, *“fue creado por simple decreto ley, 3500 y 3501, en el año 1980 cuando ya estaba vigente la Constitución de 1980, y por lo tanto no era procedente que mediante un decreto ley se creará un sistema que está regulado por derechos y garantías establecidos en la propia Constitución del 80. El artículo primero, por ejemplo, establece que ningún chileno puede ser discriminado. El sistema previsional hoy en Chile son varios sistemas distintos y, sobre bases distintas se calculan los beneficios de los trabajadores, por lo tanto, estamos en una abierta violación del artículo 1 de la Constitución del 80. Segundo, establece que, para efecto de los beneficios y los derechos, el Estado debe garantizar que sea libre elección y la Constitución habla de derechos que pueden ser atendidos por el Estado o por privados. Aquí se obligó a la población a adherir a un sistema privado, y además se hizo utilizando mecanismos de presión y de desinformación cuando se crearon falsas expectativas a partir de las cuales algunos voluntariamente se cambiaron y otros fueron trasladados bajo obligación”*.⁸¹

En segundo lugar, el sistema de AFP es inconsistente con la garantía legal del artículo 19 N° 26 de nuestra Constitución que, en lo que nos ocupa, prescribe que las normas que regulan el derecho de la Seguridad Social no pueden afectar este derecho en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. Empero, la regulación del sistema AFP configura que las pensiones sean de una tasa de sustitución muy baja, y por tanto de montos muy pobres, lo que representa un desconocimiento del derecho a la Seguridad Social, *“derecho humano fundamental que se entiende como el derecho de la persona a recibir del Estado (en tanto instancia jurídica representativa de la sociedad) todos los bienes indispensables para salir de su estado de necesidad o riesgo social (circunstancia que suponga una disminución, suspensión o pérdida de su capacidad de ganancia, por ejemplo, por vejez, invalidez o muerte, y en éste último caso serán los sobrevivientes) a fin de mantener*

⁸¹ GUILLER, A. 2014. Intervención en discusión sobre reforma al sistema AFP. En: Sesión del Senado del 23 de abril del 2014. Valparaíso, Senado de la República de Chile.

una vida humana digna”.⁸² De modo que, al regular el D.L 3500 el sistema de pensiones de una forma en la que se impide el libre ejercicio del derecho a la seguridad (toda vez que las bajas pensiones que se entregan impiden el libre ejercicio de este derecho), se contraviene el artículo 19 N° 26 de la Constitución Política de la República de Chile.

En tercer lugar, el funcionamiento del actual sistema de pensiones es contrario a nuestra Constitución mediante lo estipulado en el artículo 2° del D.L 3500, respecto a que un trabajador -desde el inicio de una actividad laboral- solo se puede afiliarse a una AFP y que dicha afiliación es para toda la vida. Esta disposición es, a todas luces, contraria no solo a los principios generales de nuestra Carta Fundamental, sino que también en específico a lo expresado en el numeral 16, del artículo 19 de nuestra Constitución Política. Esto ya que lo que se interpreta de esta garantía constitucional, para este caso en concreto, es que ninguna ley ni autoridad pueden obligar a nadie a afiliarse a una AFP para poder ejercer una actividad o trabajo.

Por último, el sistema de AFP transgrede el artículo 5° de la Constitución Política de la República, en tanto éste prescribe en su segundo inciso que *“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*. So pesar de la existencia de este precepto constitucional, el sistema privado de pensiones no lo respeta, no solamente por alejarse de los criterios internacionales recomendados por la OIT, sino que por ser completamente contrario a lo expresado en diversos tratados internacionales de la misma organización, que incluso han sido suscritos y ratificados por nuestro país. Así, en el siguiente punto se tratará el por qué y cómo nuestro sistema privado de pensiones quebranta distintos Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Chile, entre los cuales destaca especialmente la normativa contenida en los convenios de la OIT, transgrediendo con ello lo preceptuado en el artículo 5° de nuestra Constitución.

II. Vulneración a los Tratados Internacionales

Al investigar la normativa internacional es fácil percatarse de que el sistema de AFP infringe distintos convenios internacionales de Seguridad Social, alejándose así de los criterios internacionalmente recomendados por la OIT –y aceptados por múltiples gobiernos– referentes a la

⁸² RIVADENEIRA, C. op cit. p. 177.

cotización tripartita, no existencia de subsistemas de previsión social y equidad de pensiones entre hombres y mujeres, entre otros.

De esta forma, en primer lugar y respecto de tratados vinculantes para el Estado de Chile, encontramos que el sistema de pensiones vigente, y con ello el comportamiento de los gobiernos, ha sido contrario a los convenios internacionales que han sido aprobados “*sobre derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho a la Seguridad Social, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966*”.⁸³ En una línea muy similar, por ser también transgredidos por el funcionamiento de las AFPs, encontramos vulneraciones del Estado de Chile respecto de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1981, la Convención sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de 1990, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del 2008, todos también firmados y ratificados por nuestro país.

En lo que respecta a la vulneración que el sistema de AFP efectúa respecto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ésta se da específicamente en torno a que el actual régimen de pensiones, por medio de la entrega de pensiones que en promedio no superan los \$300.000 es incapaz de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para una vida digna.

En razón de ello, nuestro actual sistema privado de pensiones transgrede lo señalado en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ya que no respeta ni asegura lo señalado en tal norma respecto a que “[...] *toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”.

Además, a nivel Interamericano existe la Declaración Americana de Derechos Humanos la cual, por las mismas razones recién expuestas ve quebrantado su artículo 16, en cuanto estipula que “*toda persona tiene derecho a la Seguridad Social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*”.

⁸³ GUMUCIO, J.S. 2009. Descripción del Sistema Chileno de Seguridad Social desde la Perspectiva del Convenio Núm. 102, de 1952, de OIT. Revista Latinoamericana de Derecho Social (8): 134.

En cuanto a la infracción que el Estado de Chile realiza respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en primer lugar, es necesario tener presente que su artículo 9 establece que los Estados Parte “*reconocen el derecho de toda persona a la Seguridad Social, incluso al seguro social*”. Si bien la vulneración a esta norma se puede argüir en base a los mismos razonamientos expuestos en los párrafos anteriores, nos parece de mucho valor referirnos a la interpretación llevada a cabo por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) respecto a que la obligatoriedad de cotización en el sistema de AFP vulneraría no solamente el derecho a la libertad, sino que también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto a que éste le asigna al Estado el reconocimiento del derecho a la Seguridad Social. Sin embargo, este reconocimiento se ve incumplido en tanto la vejez, como contingencia, queda asignada en el ámbito de la Seguridad Social de forma exclusiva a entidades privadas.

Así las cosas, nuestro país se desentiende de su obligación suscrita con este Pacto de reconocer como Estado el derecho de toda persona a la Seguridad Social.⁸⁴ Además, cabe tener presente que en similares términos se reconoce el derecho a la Seguridad Social en la Convención sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (art. 27), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 28), ambas también suscritas y ratificadas por Chile.

Por último, nuestro régimen de pensiones, al entregarle jubilaciones sustancialmente menores a las mujeres, atenta contra lo dispuesto en el artículo 11 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1981, que señala: “*1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: [...] e) El derecho a la Seguridad Social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas*”.

Sin perjuicio de lo hasta aquí señalado, existen autores que defienden y han argumentado de respetable manera la constitucionalidad y conformidad del sistema de AFP con las disposiciones constitucionales y las relativas al Derecho Internacional. Esto, principalmente desde la óptica de que nuestro país al suscribir Tratados Internacionales relativos a derechos fundamentales fortalece la constitucionalidad e institucionalidad del sistema. Un ejemplo claro de esto es lo expuesto por el ya citado profesor Héctor Humeres quien ha expresado que “*la vigencia del derecho a la Seguridad Social*

⁸⁴ INDH. 2014. Informe Complementario - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Santiago, Chile. p. 33.

en Chile es indiscutida. Según hemos visto, la Constitución de 1980, reformada en 2005, la consagra explícitamente. Asimismo, ha sido vigorizada por los tratados internacionales vigentes y ratificados por el país. (...) podemos decir que la institucionalidad chilena ha avanzado notablemente en el afán de asegurar un piso mínimo de condiciones sociales a los sectores más desposeídos de la población.”⁸⁵

III. Contravención a Convenios de la OIT.

Los Convenios y las Recomendaciones de la OIT son normas internacionales del trabajo que actúan como instrumentos jurídicos. Son preparados por representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores, y se adoptan en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, que se reúne anualmente. Su principal función es determinar los principios y derechos básicos para el ámbito laboral.

La diferencia entre Convenios y Recomendaciones es que los primeros son tratados internacionales legalmente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, mientras los segundos actúan como directrices no vinculantes. En muchos casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los países que lo ratifican, mientras que una recomendación relacionada complementa al convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación. Sin embargo, las recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, no vinculadas con ningún convenio.

En lo siguiente se investigará solamente los Convenios de la OIT, y no las Recomendaciones (por el carácter vinculante que tienen los primeros), referentes a la Seguridad Social y especialmente a las pensiones de vejez. El siguiente análisis se hará tanto de los Convenios que han sido ratificados por nuestro país, como también los que no, y son contravenidos por el Estado de Chile a partir del desarrollo y funcionamiento del sistema de pensiones de las AFPs.

a. Convenios ratificados por Chile.

Con relación a lo recién expuesto, Chile ha ratificado y no denunciado los siguientes Convenios de la OIT:

⁸⁵ HUMERES, H. 2011. Op. cit. p. 48.

- Convenio N° 35, sobre seguro de vejez (industria, etc.) de 1933, relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico.
- Convenio N° 36, sobre el seguro de vejez (agricultura) de 1933, relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas agrícolas.
- Convenio N° 37, sobre el seguro de invalidez (industria, etc.) de 1933, relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico.
- Convenio N° 38, sobre el seguro de invalidez (agricultura) de 1933, relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados en las empresas agrícolas.

Si bien el artículo 1° de cada uno de estos Convenios prescribe que *“todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer o a mantener un seguro obligatorio de invalidez en condiciones por lo menos equivalentes a las previstas en el presente Convenio”*, el Estado chileno vulnera estos convenios internacionales en los siguientes cinco aspectos: ⁸⁶

- i. Respecto a la constitución de los recursos que financian las pensiones.

Los artículos 9.1 y 9.4 de los Convenios 35 y 36, y los artículos 10.1 y 10.4 de los Convenios 37 y 38, prescriben que:

“1. Los asegurados y sus empleadores deberán contribuir a la constitución de los recursos del seguro.

(...)

4. Los poderes públicos participarán en la constitución de los recursos o de las prestaciones del seguro que se establezcan en beneficio de los obreros o de los asalariados en general”.

En primer lugar, y en relación con el aporte del empleador exigido en el numeral primero, el sistema privado chileno de pensiones no lo considera a la hora de obtener el financiamiento para las pensiones de vejez. Pablo Arellano ha expuesto esto de buena manera, al señalar que nuestro régimen de pensiones contraviene estas normas dado que el *“sistema de pensiones chileno tiene una lógica global: la capacidad individual de ahorro”*.⁸⁷

⁸⁶ RIVADENEIRA, C. op cit. pp. 178 - 180.

⁸⁷ ARELLANO, P. 2012. Marco del Análisis del Sistema de Pensiones Chileno Después de la Reforma de 2008. Revista de derecho, Coquimbo, 19(2): 30.

En segundo lugar, y respecto al aporte fiscal dispuesto en el numeral cuarto, cabe señalar que este aporte no existe en el sistema chileno ya que el Estado no contribuye a la constitución de los fondos con los que se financian las pensiones. Si bien es cierto que el Estado entrega una Pensión Básica Solidaria, ésta no es una prestación que reciban los asalariados en general, sino que está especialmente destinada a aquellos que, estando bajo una cierta línea de pobreza, se encuentran fuera del sistema de pensiones, o reciben una pensión bajo determinado monto. Además, como bien señala Rivadeneira, al referirse al Aporte Previsional Solidario y/o a la Pensión Básica Solidaria, éstas “*operan en defecto del Sistema, ante su inoperancia o insuficiencia, por lo que no son propias o consustanciales al sistema privado*”.⁸⁸

ii. Respecto a la naturaleza jurídica de las entidades gestoras o administradoras.

Los artículos 10.1 y 10.2 de los Convenios 35 y 36, al igual que los artículos 11.1 y 11.2 de los Convenios N° 37 y 38, disponen que:

“1. El seguro se administrará por instituciones que no persigan ningún fin lucrativo, creadas por los poderes públicos, o por cajas de seguro de carácter público.

2. Sin embargo, la legislación nacional podrá igualmente confiar la administración del seguro a instituciones creadas por iniciativa de los interesados o de sus agrupaciones y debidamente reconocidas por los poderes públicos.”

So pesar de la existencia de esta normativa vigente para el Estado chileno, nuestro sistema privado de pensiones es actualmente administrado por entidades que persiguen fines de lucro, en tanto sociedades anónimas comunes, de modo que sus utilidades son repartidas entre los dueños. Además, cabe notar que el N°2 recién transcrito, establece como una posibilidad abierta que la ley nacional confíe también la administración a instituciones privadas, pero sin establecer como tal la circunstancia que sea una persona jurídica con fines de lucro la que administre el seguro. Sin embargo, es esto último lo que actualmente ocurre en nuestro país.

⁸⁸ RIVADENEIRA, C. op cit. p. 181.

- iii. Sobre la participación de las aseguradoras o afiliados en la administración de las entidades gestoras

Los artículos 10.4 de los Convenios 35 y 36, como también los artículos 11.4 de los Convenios 37 y 38 establecen que:

“4. Los representantes de los asegurados participarán en la administración de las instituciones de seguros en las condiciones que determine la legislación nacional, la cual podrá igualmente disponer sobre la participación de representantes de los empleadores y de los poderes públicos.”

El sistema de pensiones chileno vulnera estas normas internacionales dado que la participación de los afiliados en la administración de sus fondos previsionales es nula. Si bien el poder elegir entre cinco fondos (A, B, C, D, y E) fue un avance que trajo la Ley N° 19.795, ésta reforma no significó una real participación de los afiliados en la elección de la composición de cada fondo.

Hoy existe una Comisión de Usuarios (creada por la reforma previsional del año 2008) en donde participan un/a representante de los trabajadores y trabajadoras, uno/a de las pensionadas y pensionados, uno/a de las instituciones públicas y otro/a de las entidades privadas del sistema de pensiones, y finalmente, un/a académico universitario que la preside. Sin embargo, lo cierto es que su función se limita solamente a informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre evaluaciones que sus representados efectúan respecto al funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema. Esto, tal cual ha sido señalado por Carlos Rivadeneira, doctor en Derecho, *“no supone en caso alguno participación de los asegurados en la administración de las entidades administradoras, como lo ha afirmado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), criticando esta falta de participación”*.⁸⁹

- iv. En cuanto al periodo mínimo de residencia exigido para acceder a una pensión.

Los artículos 17 de los Convenios 35 y 36, y los artículos 18 de los Convenios 37 y 38 establecen que:

⁸⁹ *Ibíd.* p. 179.

“El derecho de pensión podrá estar condicionado a la residencia del solicitante en el territorio del Miembro durante un período inmediatamente anterior a la solicitud de pensión. Este período, que será fijado por la legislación nacional, no podrá exceder de cinco años.”

El sistema chileno, contraviniendo esta norma, establece en el artículo 3° letra c) de la ley 20.255, que para ser beneficiario de la pensión básica solidaria de vejez, uno de los requisitos a cumplir es *“acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos (...)”*. De modo que dicho precepto envuelve un evidente incumplimiento de las normas internacionales de la OIT recién transcritas.

v. En relación con el monto mínimo que debe tener una pensión.

Los artículos 19 de los Convenios 35 y 36, y los artículos 20 de los Convenios 37 y 38 disponen lo siguiente:

“La cuantía de la pensión se fijará en una cantidad que, añadida a los recursos que no hayan sido exceptuados, resulte suficiente para satisfacer, por lo menos, las necesidades esenciales del pensionado.”

Como bien fue señalado en el punto 4.b.i de esta memoria, las jubilaciones efectivas que el régimen actual entrega a la mayoría de los chilenos son completamente insuficientes para que el pensionado pueda subsistir digna y decentemente, considerando el costo de las necesidades básicas. De tal modo, el Estado de Chile, al permitir que las AFPs entreguen pensiones tan bajas a sus afiliados, contraviene también la norma internacional recién transcrita.

b. Convenios no ratificados por Chile.

Ahora, en cuanto a los Convenios que no han sido ratificados por Chile pero que igualmente marcan una tendencia respecto del bien hacer o deber ser en materia de seguridad social, que son incumplidos por el Sistema de AFP, cabe hacer mención al Convenio N° 102, de 1952, y al Convenio N° 128, de 1967.

El Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de Seguridad Social, es sin lugar a duda “*uno de los instrumentos básicos del derecho supranacional de la Seguridad Social*”⁹⁰ y lo que hace, como su nombre lo dice, es establecer los contenidos mínimos que los Estados deben observar en sus sistemas de Seguridad Social. El Convenio N° 128, que trata sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia, vino a complementar el Convenio N° 102, estableciendo aspectos tales como la naturaleza de las prestaciones, las condiciones de adquisición y la duración de estas.

Lo cierto es que, respecto a la no ratificación de estos Convenios, “*resulta curioso que un sistema tan antiguo y extendido como el chileno se encuentre en esta situación*”.⁹¹ Sin embargo, ello se debe a que estos Convenios contravienen el funcionamiento del Sistema AFP, y tal como ha sido expuesto por la OIT, “*los principales aspectos de los Convenios 102 y 128 que entran en conflicto con el actual sistema de pensiones se refieren: (a) no se garantiza que la pensión sea siempre pagada en forma permanente; (b) la tasa de reemplazo no es definida; (c) los trabajadores deben contribuir por el 100% de la cotización siendo que ésta debería alcanzar al 50%; y (d) la falta de representantes de las personas/trabajadores*”.⁹² Éstos serán analizados a continuación:

i. En relación con la permanencia de la pensión.

Los Convenios números 102 y 128, en sus artículos 30 y 19 respectivamente, establecen que en la pensión de vejez todos los pagos deben ser permanentes, expresando que las pensiones de vejez “*deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia*”.

Sin embargo, ocurre en el sistema de pensiones chileno que las pensiones no se entregan necesariamente en forma permanente. Ya que, por ejemplo, en la pensión por vejez bajo la modalidad de retiro programado, si no se tiene derecho al Aporte Previsional Solidario, luego de que se acaban los fondos para pagar la pensión el afiliado se queda sin recibir la prestación.

ii. En cuanto a la tasa de reemplazo no definida.

Conforme a lo que señalan los artículos 65 a 67 del Convenio N° 102 y los artículos 26 a 29 del Convenio N° 128, la tasa de sustitución o reemplazo debe ser determinada. Sin embargo, en el caso chileno, la tasa de reemplazo es indeterminada dado que el monto de la pensión dependerá de variables aleatorias - por ejemplo, la rentabilidad de los fondos-, independientemente de la modalidad de pago

⁹⁰ GUMUCIO, J.S. 2009. op. cit. p. 131.

⁹¹ GUMUCIO, J.S. 2009. op. cit. p. 132.

⁹² OIT NOTAS. 2006. Santiago, Chile. (2): 5.

elegida. De tal modo, en el Sistema AFP la tasa de reemplazo no se encuentra determinada de antemano, y con ello no se observa lo prescrito por estos Convenios, en orden a que la tasa de reemplazo debe estar determinada ex ante.

iii. Respecto al aporte del trabajador

El Convenio N° 102, en el inciso segundo de su artículo 71, dispone que *“el total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos (...)”*. No obstante, en el caso chileno los trabajadores deben pagar el 100% de las cotizaciones, no siguiendo así esta norma al exceder absolutamente la cuantía máxima señalada en ella.

iv. Sobre la participación y representación del trabajador.

Tanto el Convenio N° 102 como el Convenio N° 128 estipulan que los representantes de las personas protegidas deben tener participación en la administración de los regímenes o estar asociados a ella, con carácter consultivo, cuando la gestión no haya sido entregada a instituciones reglamentadas por las autoridades públicas o a un departamento estatal.⁹³ Sin embargo, en el sistema de pensiones chileno, que se encuentra en manos de personas jurídicas de derecho privado, los trabajadores no participan en la representación y/o administración de éste. Así, esta última estipulación de los Convenios en análisis, al igual que las comentadas anteriormente, no es respetada por nuestro actual sistema de pensiones.

Si bien puede parecer curioso que un Estado como el chileno no haya ratificado los Convenios número 102 y 128, lo cierto es que tal como sido señalado Rivadeneira, nuestro *“sistema se aparta significativamente de las normas establecidas en materia de Seguridad Social, en los convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT, y también de la estructura de los regímenes de Seguridad Social vigentes en la mayor parte de los países desarrollados establecida en los últimos decenios”*.⁹⁴

Además, cabe tener presente que la OIT *“ha representado durante ya casi 30 años a Chile, y ante reclamaciones de organizaciones de trabajadores de Chile presentadas desde el año 1985, incumplimiento [sic] de estos convenios internacionales: a) al no ser las administradoras del Sistema de AFP entidades sin fines de lucro; b) al no tener los afiliados al Sistema participación en su*

⁹³ RIVADENEIRA, C. op cit. p. 182.

⁹⁴ *Ibíd.* p. 183.

*administración a través de representantes; c) al no contribuir al financiamiento de las pensiones los empleadores; d) al no contribuir al financiamiento de las pensiones el Estado”.*⁹⁵

De esta forma los respectivos comités establecidos por el Consejo de Administración de la OIT para conocer de dichos reclamos efectuados en contra del Estado de Chile han hecho presente que el actual régimen de pensiones chileno no se encuentra en armonía con los requisitos contenidos en los Convenios comentados. Así, ha recomendado, de forma especial, que se adopten –a la brevedad- las medidas pertinentes a efecto de que los empleadores contribuyan a la constitución de los recursos financieros del seguro, con el fin de que se logre garantizar la participación de los poderes públicos en la constitución de los recursos y/o de las prestaciones del seguro. Con ello se pretende garantizar a los trabajadores que el seguro de pensiones sea administrado por instituciones que no persigan fines lucrativos; consiguiendo con todo esto que los representantes de los asegurados participen en la administración de todas las instituciones de seguros de vejez.⁹⁶

Sin que pueda hablarse de una vulneración propiamente tal a estos Convenios, por no haber sido ratificados por Chile, el incumplimiento de normativas fundantes de la seguridad social nos entrega luces respecto del enorme atraso de nuestro sistema de pensiones. Asimismo, cabe tener presente que la OIT ha ofrecido también, en reiteradas oportunidades, a los gobiernos de turno su asistencia técnica para adecuar el Sistema de AFP a las ya referidas prescripciones de los Convenios números 25, 36, 37 y 38. Sin embargo, y lastimosamente, los gobiernos chilenos no han aceptado este ofrecimiento.

E. Falencias concretas del sistema de pensiones chileno que explican las bajas tasas de sustitución.

El sistema de pensiones, como ya ha sido esbozado, goza de un importante número de insuficiencias, contradicciones y paradojas, que le significan serios problemas de racionalidad económica y legitimación social. Distintas encuestas (v.gr. Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, encargada a Statcom por la Comisión Bravo durante el año 2014 (ECB); Encuesta de Protección Social, del año 2016 (EPS); Encuesta de Desarrollo Humano del año 2013, realizada por el PNUD (EDH); y las últimas Encuestas CEP y CADEM) nos han demostrado que nuestro actual sistema de pensiones es percibido por la población como un mecanismo incapaz de garantizar la

⁹⁵ *Ibíd.* p. 183.

⁹⁶ GILLON, C. y BONILLA, A. 1992. La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno. *Revista Internacional del Trabajo* 11(2): 193-221.

entrega de jubilaciones adecuadas, estables y por el resto de sus vidas a los pensionados del país, lo que debiera ser su primera prioridad.

En lo siguiente se estudiarán y analizarán los que son, a nuestro juicio, los mayores vicios y defectos que presenta nuestro Sistema de AFP, y que son la causa principal de las bajas tasas de pensión efectiva, reemplazo y cobertura –ya comentadas en este capítulo- que les proporcionan las administradoras a sus afiliados.

I. Baja tasa de cotización y financiamiento unipartito.

Actualmente, los trabajadores afiliados al sistema de AFP (que representan la gran mayoría de la población activa) tienen la obligación de cotizar como mínimo el 10% de su remuneración imponible o rentas mensuales, en su cuenta de capitalización individual. Esta tasa mínima de cotización obligatoria no ha sido modificada desde la gran reforma al sistema nacional de pensiones del año 1981.

Hoy es una opinión compartida por la mayoría de los especialistas -sin importar su tinte político- el que la tasa de cotización mínima del 10% del sueldo imponible es muy baja y debe urgentemente acercarse al promedio del 18.4% de los países de la OECD que tienen cotización obligatoria. Además, vale destacar que, a diferencia de Chile, donde la única fuente de financiamiento de las pensiones es lo que se deduce del sueldo imponible del trabajador, la media de los países de la OECD nos muestra que más de la mitad del monto que forma la base de las cotizaciones de vejez proviene del cargo al empleador. De tal modo, el financiamiento de la Seguridad Social no proviene únicamente de un descuento sobre el sueldo del empleado, como ocurre en nuestro país, sino que el empleador tiene la obligación de enterar parte de las cotizaciones desde su propio bolsillo.⁹⁷

La insuficiencia de la sola cotización del trabajador, a una tasa del 10%, como única fuente de financiamiento de su futura pensión, queda en evidencia desde las más simples matemáticas. Especialmente cuando se trata de trabajadores de la clase media o baja, que no tienen ninguna capacidad de ahorro ni tampoco de cotizar por sobre el mínimo obligatorio.

De gran manera, mediante una interesante metáfora, Carlos Rivadeneira ha explicado desde la perspectiva de un niño de 5º básico -que sabe multiplicar y dividir- lo simple que es entender que solamente con el financiamiento proveniente del afiliado, la tasa de sustitución difícilmente superará al

⁹⁷ OECD. op. cit. p. 140.

30%. Incluso, según señala, el porcentaje de la tasa de reemplazo es, con una cotización del 10%, en el mejor de los casos de un 30%, toda vez que basta que se den ciertas circunstancias (como, por ejemplo, longevidad, beneficiarios, lagunas de cotización, pérdidas en los fondos, etc.) para que el porcentaje sea entonces menor.

Rivadeneira, mediante el simple ejercicio matemático ya referido logró explicar de forma clara que mediante la actual cotización de un 10% es imposible que el Sistema de AFP se acerque a los promedios de la OECD en cuanto a la tasa de reemplazo (63%), y menos cumpla su promesa de entregar el 70% del sueldo previo. Esto dado que *“si consideramos un ingreso de \$300.000, esto es, \$30.000 de cotización mensual, y 45 años (540 meses) de vida laboral y cotizaciones, se acumulan fondos por \$16.200.000 que llegan a los \$17.172.000, si aplicamos una rentabilidad de un 6% [que es lo que rentabilizan los fondos en promedio en el mejor de los casos]. Si esos \$17.172.000 los distribuimos en el tiempo de sobrevivencia se obtiene una pensión de \$95.400 (que es un 32% de \$300.000, si la sobrevivida es de 15 años o 180 meses, desde los 65 a los 80 años), o de \$71.550 (correspondiente a un 24% de \$300.000, si la sobrevivida es de 20 años o 240 meses, desde los 65 a los 80 años) (...) La baja tasa de sustitución de su pensión respecto de sus últimos ingresos, la explica la realidad: cualquier persona que hoy pregunte en una AFP cuánto dinero debe tener reunido para financiar una pensión de \$500.000, recibirá como respuesta ‘\$100.000.000’, lo que significa que vía cotización única vigente del 10% se deben acumular \$94.000.000, pues los \$6.000.000 restantes se los concederemos a un 6% de rentabilidad positiva promedio que han alcanzado los fondos de pensiones desde los comienzos del sistema en el año 1980. Así, entonces, durante los 45 años de vida activa (540 meses) la persona debería cotizar mensualmente \$174.074 (que multiplicados por 540 resultarán \$94.000.000), que supone una remuneración mensual de \$1.740.740, de los cuales \$500.000 de pensión representan un 28,7%”*.⁹⁸

Cabe señalar que esta tasa de sustitución de un 28.7%, calculada por Rivadeneira, se daría (según él mismo señala) solamente en el mejor de los casos. Con ello nos referimos a que esta tasa solo se alcanzaría si se plasman cada uno de los siguientes supuestos, que a la luz de la situación laboral a nivel país parecen imposibles de cumplir, todos juntos.

- 1) Pleno empleo durante los 45 años de vida activa;
- 2) Cotizaciones permanentes, sin presencia de ninguna laguna previsional;

⁹⁸ RIVADENEIRA, C. op. cit. p. 106-108

- 3) Ausencia de beneficiarios familiares, pues entonces se reservarán fondos para las eventuales pensiones de sobrevivencia;
- 4) Que las últimas rentas sean iguales a las primeras, lo que es inverosímil de acuerdo a la Teoría del Ciclo Vital de Franco Modigliani; y
- 5) Que la persona no sea muy longeva, pues entonces se deberán repartir los fondos en un mayor número de meses de sobrevivencia.

Además, y como ya fue mencionado en este capítulo, normas de derecho internacional (artículos 9.1 y 9.4 de los Convenios 35 y 36, y los artículos 10.1 y 10.4 de los Convenios 37 y 38 de la OIT) ratificadas por nuestro país, pero no cumplidas, prescriben la triple cotización -proveniente del Estado, trabajador y empleador- como necesaria para asegurar pensiones dignas. Esto en base a que, como ha sido expuesto, una sola fuente de cotización equivalente solamente al 10% de la remuneración imponible no basta para garantizar fondos suficientes que permitan financiar pensiones decentes. Y, si bien los defensores del Sistema de AFP suelen argumentar que el afiliado tiene la posibilidad de mejorar su pensión mediante el Ahorro Previsional Voluntario, la gran mayoría de los chilenos no tiene capacidad de ahorro y por tanto creer que ellos pueden destinar de forma voluntaria una mayor parte del sueldo a su previsión nos parece un absurdo.

II. Edad de pensión.

Al momento de analizar la edad legal en que los trabajadores pueden jubilarse y comenzar a recibir su pensión resulta importante distinguir primero entre la edad de jubilación y la edad de pensión. Mientras la edad de jubilación corresponde a aquella edad en que el trabajador se retira en forma definitiva de la fuerza laboral, y por tanto deja de participar en el mercado profesional; la edad de pensión corresponde a la edad en la cual el trabajador comienza a recibir los beneficios de su ahorro, es decir a cobrar su pensión. Si bien estas edades pueden coincidir, no necesariamente lo hacen, ya que hay personas que pueden seguir participando en la fuerza laboral a pesar de recibir una pensión.

Otro tema que considerar es la expectativa de vida, ya que ésta, junto con la edad de jubilación, son dos elementos relevantes para los montos de pensión a recibir, al determinar el rango dentro del cual se distribuirán los fondos acumulados por los afiliados.

Nuestro país, siguiendo la tónica mundial, tiene una expectativa de vida mayor para las mujeres (85 años) que para los hombres (80 años).⁹⁹ Empero ello, y de acuerdo a lo señalado por la Comisión Bravo, se debe tener en consideración *“que, aun cuando las mujeres tienen una expectativa de vida mayor que los hombres, su expectativa de vida libre de discapacidad es menor; es por ello que la edad de jubilación en Chile es 5 años antes en mujeres que en hombres (60 vs. 65 años). Sin embargo, la ENADEAM 2010 mostró que la brecha en términos de dependencia entre hombres y mujeres comienza a partir de los 65 años.”*

Lo cierto es que *“la edad de jubilación en Chile es una vergüenza”*,¹⁰⁰ fueron las palabras del analista internacional John Müller -que compartimos- tras comentar los resultados del Índice Global de Pensiones Melbourne Mercer 2018.

No obstante, objetando lo dicho por John Muller, el Movimiento No + AFP ha señalado, en conversación con Radio y Diario Universidad de Chile, que *“aumentar la edad de pensiones -porque de eso se trata cuando hablan de igualar- no resuelve nada, las mujeres ya se están jubilando en promedio cerca de los 65 años y los hombres a los 67; y cada vez es peor. La razón es muy simple: como las pensiones son tan malas, la gente trata de seguir trabajando (...) en promedio el sistema ya ha obligado a la gente a aumentar la edad de jubilación, de manera que las pensiones no van a mejorar por eso”*.¹⁰¹

Sin embargo, nosotros consideramos que, a la luz de la transición demográfica que se vive en Chile, el umbral de los 60 años para mujeres y 65 años de los hombres como requisito para recibir una pensión contributiva, es indudablemente bajo. Ante esta situación, nuestro país debe seguir a otras naciones como Canadá, Nueva Zelanda, Rusia, España, entre otras, que han seguido la recomendación de Ángel Gurría, presidente de la OECD, quien aseguró que en el tema de las pensiones hay *“diferentes formas en las que se puede responder, como por ejemplo prolongar la vida activa y aumentar por tanto la edad de la jubilación”*.¹⁰²

⁹⁹ OMS. 2017. Nuevo informe Salud en las Américas +2017 de la OPS: en Chile la esperanza de vida al nacer es de 80 años para los hombres y 85 años para las mujeres. [en línea] <https://www.paho.org/chi/index.php?option=com_content&view=article&id=956:nuevo-informe-salud-en-las-americas-2017-de-la-ops-en-chile-la-esperanza-de-vida-al-nacer-es-de-80-anos-para-los-hombres-y-85-anos-para-las-mujeres&Itemid=1005> [consulta: 22 noviembre 2018].

¹⁰⁰ MÜLLER, J. 2018. Contacto del 23 de octubre de 2018 de Radio Pauta [audio]. Santiago, Pauta FM. Grabación (MP3), 10:16 min.

¹⁰¹ NAVARRO, SOFIA. 2018. No+AFP: “Aumentar la edad de pensiones no resuelve nada” [en línea] Diario Uchile. 26 de febrero, 2018. <<https://radio.uchile.cl/2018/02/26/noafp-aumentar-la-edad-de-pensiones-no-resuelve-nada/>> [consulta: 22 de noviembre 2018].

¹⁰² EUROPA PRESS. 2018. OECD propone aumenta la edad de la jubilación. [en línea] Diario ABC. 22 de noviembre, 2018. <https://www.abc.es/economia/abci-OECD-propone-aumenta-edad-jubilacion-201811221636_video.html/> [consulta: 22 de noviembre 2018].

Además, nos parece relevante mencionar que en la mayoría de los países hombres y mujeres tienen la misma edad de jubilación, pero sobre esto se comentará con más detalle en el capítulo quinto de la presente memoria, específicamente al momento de analizar las mejoras necesarias que requiere nuestro actual sistema de pensiones.

De este modo, en el contexto de envejecimiento de la población, postergar la edad de jubilación (retiro del mercado laboral) permite, en parte, paliar el problema de la suficiencia. Empero, para efectos de evitar variaciones bruscas en el ingreso resulta más importante postergar la edad de pensión, y de ser posible, seguir cotizando e incrementando el saldo de la cuenta individual de capitalización. De esta manera, una vez jubilado, el sueldo será reemplazado por una pensión más alta que la que originalmente habría percibido en caso de pensionarse en la edad legal, ya que el monto ahorrado en su cuenta se distribuirá entre un menor número de años.

En cambio, si la persona sólo posterga la edad de jubilación, pero decide hacer efectivo su derecho a pensión, y deja de cotizar, mientras se mantenga trabajando no sólo tendrá su ingreso laboral, sino que también recibirá su pensión, lo que generará momentáneamente un importante aumento en el ingreso total. Sin embargo, una vez que se retire sólo recibirá su pensión, pero ésta será mucho más baja que en caso de haberse pensionado al momento del retiro. Así, tendrá esta persona una caída más brusca de su ingreso respecto a si hubiese pospuesto también el momento de la pensión.

En consecuencia, y como fue expresado por Juan Bravo, *“desde un punto de vista de política pública resulta mucho más relevante buscar los mecanismos que permitan posponer la edad efectiva de pensión más que la de jubilación”*.¹⁰³

III. Baja densidad de cotización.

La densidad de las cotizaciones hace referencia al número de períodos cotizados en relación con el número de períodos de afiliación, o bien al periodo en que un trabajador, durante su vida laboral activa, cotizó en el sistema de pensiones. De esta forma, si un trabajador ha estado en el mercado laboral durante diez años, pero solo cotizó al sistema de AFP durante cinco de ellos (porque el resto del tiempo se desempeñó en un empleo informal o por cualquier otro motivo), su densidad de cotización será entonces de un 50%.

¹⁰³ BRAVO, J. 2015. Capítulo 2. Cambios demográficos en Chile y pensiones: diagnóstico y propuestas. En: LIBERTAD Y DESARROLLO (Ed.) Pensiones: Propuestas para el futuro. Santiago, Ediciones LYD. p. 109.

En el sistema de pensiones de AFP, la densidad de cotización, y por tanto la ausencia de las conocidas ‘lagunas previsionales’, es fundamental para definir el monto de la pensión a recibir; ya que entre más alta sea la densidad de cotización, mayor será el ahorro acumulado en la cuenta individual, y por tanto también será mayor la pensión que se recibirá.

Sin embargo, y de acuerdo con el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Bravo), la mitad de los afiliados al sistema de pensiones tiene una densidad de cotización menor al 39,8% y un 25% registra una igual o menor al 11,5%.

Este problema es incluso más grave en el caso de las mujeres, ya que, de acuerdo con el mismo informe, las mujeres tienen una densidad de cotización promedio que solo alcanza el 33,3%, y, al mismo tiempo, la mitad de ellas tiene una densidad de cotización que no supera el 25,7%.¹⁰⁴

La Comisión Bravo, en el referido informe, argumentó que la gran causa de la baja densidad de las cotizaciones se debe a los periodos sin empleo o ‘lagunas’. No obstante, considera también como un factor importante los periodos en que los trabajadores, a pesar de estar empleados, no cotizan ya sea por evasión o bien porque no tienen la obligación de hacerlo al ser trabajadores independientes, o por pertenecer al mercado laboral informal.

En esta misma línea, y de acuerdo con lo señalado en el Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC (2016), los bajos niveles de densidad de cotización “*están asociadas al mercado laboral y están estrechamente vinculadas a los bajos niveles de participación laboral, especialmente de mujeres y jóvenes*”.¹⁰⁵

De tal modo, lo que se plantea por la Confederación de la Producción y del Comercio es “*fortalecer el trabajo formal a través de una mayor flexibilidad laboral; reemplazar el sistema de sala cuna por un mecanismo no discriminatorio de mayor cobertura para hijos de madres trabajadoras; premiar a los adultos mayores ya pensionados que decidan seguir trabajando o se reinserten en el mercado laboral sin castigarlos con la pérdida total de los beneficios sociales del Pilar Solidario; mejorar la articulación entre el mundo formativo y productivo en materia de capital humano; y llevar a cabo un proceso de racionalización de programas públicos de capacitación e inserción laboral*”.¹⁰⁶

¹⁰⁴ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe Final. [en línea] <http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf> [consulta 22 de noviembre de 2018].

¹⁰⁵ CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO (CPC). 2016. Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC [en línea] <<http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Pensiones-CPC-FINAL.pdf>> [consulta: 22 de noviembre 2018]

¹⁰⁶ *Ibíd.*

Por ende, y si bien es necesario y deseable corregir las dos falencias ya analizadas de nuestro sistema (tasa de cotización y edad de jubilación), cabe tener en consideración que, tal como ha sido ya señalado y publicado por el Centro de Estudios Públicos (CEP), “*si [estas modificaciones] no van acompañadas por un aumento en la última (densidad de cotización) el tema de las pensiones seguirá abierto, debido a que un porcentaje significativo de la población continuará con pensiones muy bajas*”.¹⁰⁷

Es un hecho que nuestro actual sistema de pensiones entrega mayores y mejores pensiones a aquellos que presentan una mayor densidad de cotización. De modo que, si realmente queremos que aumenten las pensiones, es necesario considerar la densidad de la cotización como un factor fundamental a reformar, pues aun haciendo cambios en la tasa de cotización obligatoria y en la edad mínima de jubilación, quedaría un importante grupo de la población con pensiones bajas, debido a la alta fracción de trabajadores que no cotizan o cotizan muy pocos años de su vida laboral. Así, y tal como ha sido demostrado, “*si no se cierran estas lagunas, las otras medidas, aunque necesarias, no serán ni por lejos suficientes para solucionar el tema de las pensiones en Chile. Si solo aumentara la tasa de cotización y la edad de jubilación, quedarían grupos de la población que superan al 50% de esta que en promedio tendrían tasas de reemplazo inferiores a 25%*”.¹⁰⁸

IV. Evasión.

El fondo de la cuenta de capitalización individual se compone únicamente por la cotización del trabajador, de modo que la ausencia de ésta se convierte en un elemento crítico para el mecanismo financiero del sistema de administradoras de fondos de pensiones. Lamentablemente, “*en el sistema chileno la evasión es altísima: del orden de un 50% de los afiliados activos, con la consiguiente pérdida por reajustes e intereses no percibidos. Así, estadísticas recientes dan cuenta de un 47.4% de evasión provisional*”.¹⁰⁹ Mientras que, de acuerdo con los últimos resultados publicados en la encuesta Casen del 2017, un 5,3% de los trabajadores asalariados no cotiza mientras que, en el caso de los trabajadores independientes los no cotizantes alcanzan el 77%.¹¹⁰

¹⁰⁷ MORALES, C., y VERGARA, R. 2018. Aumentar la densidad de cotizaciones: Clave en una reforma efectiva de pensiones. [en línea] Centro de Estudios Públicos - Puntos de Referencia N° 486 <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180807/asocfile/20180807163730/pder486_cmorales_rvergara.pdf> [consulta: 22 de noviembre de 2018].

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ RIVADENEIRA, C. op. cit. p. 118.

¹¹⁰ MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. op. cit. [consulta 24 de noviembre de 2018].

Lo cierto es que la evasión de las cotizaciones se da principalmente por parte del pequeño y mediano empresario, los cuales “concentran casi dos tercios del empleo en Chile, apenas por debajo de lo que ocurren en la OECD (70% del empleo), según el reporte *Revisión al Emprendimiento 2017*”.¹¹¹ De hecho, es por esta alta evasión que en el año 2001 se dictó la ley 19.720, condenatoria de reajustes, interés y multas por la evasión previsional.

No hay dudas de que la falta de cotización en uno o más periodos erosiona el monto de la pensión ya que, al depender directamente los beneficios de los fondos de pensiones, la no cotización por evasión incide directamente en el monto de la pensión a recibir.

Como nuestro régimen de pensiones se trata de un sistema de capitalización individual en el cual se va obteniendo mayor rentabilidad en el tiempo a medida que se acumula el capital, la evasión tendrá un mayor efecto negativo si se produce en los primeros años de la vida previsional del trabajador. Tal como ocurre en nuestro país, de acuerdo a los resultados de la última encuesta CASEN, en donde “la evasión del pago de cotizaciones se concentra en los más jóvenes, llegando a un 17,8% en el tramo 15 – 19 años y a 7,9% en aquellos entre 20 a 24 años”.¹¹² De esta forma, la omisión de aportes, especialmente en los primeros años de actividad laboral del afiliado, afecta significativamente el saldo final conforme al cual se configura el monto de la pensión.

Tal como ha sido dicho por Rivadeneira, “la Pensión Mínima de Vejez, por fundada que sea, constituye un incentivo a la evasión o subdeclaración previsional para los afiliados de bajos ingresos que esperan obtenerla, esto es, trabajadores que habiendo cumplido 20 años de cotizaciones estén próximos a la edad de retiro y cuyo fondo acumulado esté por debajo de lo necesario para financiar una pensión equivalente a la mínima. Por esta misma lógica, también el Aporte Previsional Solidario desincentiva la cotización al sistema de AFP y, la Pensión Básica Solidaria de Vejez desincentiva la incorporación a éste”.¹¹³

Por ello, uno de los desafíos más importantes del sistema es el de aumentar la eficiencia de la recaudación de las cotizaciones morosas, y un claro reconocimiento a este problema fue la promulgación

¹¹¹ RICAURTE, M. 2018. Pymes: ¿las grandes empleadoras? [en línea] Diario Financiero. 23 de julio, 2018. <<https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/pymes-las-grandes-empleadoras/2018-07-20/191617.html>> [consulta: 24 noviembre 2018].

¹¹² TORO, P. 2018. Reforma Previsional incluirá mayores obligaciones para AFP por evasión en pago de cotizaciones. [en línea] La Tercera. 27 de septiembre, 2018. <<https://www.latercera.com/pulso/noticia/reforma-previsional-incluira-mayores-obligaciones-afp-evasion-pago-cotizaciones/332289/#>> [consulta: 24 de noviembre 2018].

¹¹³ Rivadeneira, C. op. cit. p. 130.

de la ya mencionada Ley 19.720, que permitió a los empleadores suscribir convenios de pagos con la respectiva AFP por las adeudadas cotizaciones previsionales de sus trabajadores.

En esta materia se ha puesto una importante responsabilidad en los hombros de la Dirección del Trabajo, al ser el ente encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de declaración y pago de cotizaciones, pudiendo incluso cursar multas mediante sus inspectores. Lo cierto es que *“se ha criticado a este organismo en su accionar al respecto y en su deficiente infraestructura para tal fiscalización. Pero, [cabe tener presente que] también es obligación de las AFPs seguir acciones de cobranza de las cotizaciones bajo pena de tener que enterar dichas cotizaciones con sus reajustes e intereses cuando ha sido negligente en el cobro”*.¹¹⁴

Los defensores del Sistema sostuvieron que, como el régimen de AFP tenía el carácter de individual, el trabajador presionaría a su empleador para que éste le enterara sus cotizaciones mes a mes, por existir una relación directa entre éstas y los beneficios.¹¹⁵ Y, además, se afirmaba que al establecerse *“una relación directa entre el monto de contribuciones pagadas y el nivel de la pensión a que se tendrá derecho (...) [esto] ayuda a la eficiente administración del sistema, pues transforma al afiliado en agente recaudador”*.¹¹⁶ Sin embargo, hemos visto que esto no es así, y que, por el contrario, la insuficiencia del Sistema AFP incentiva la evasión, no solo por parte del empleador, sino que también por parte del trabajador quien busca así aumentar su salario

Empero ello, hoy nos es grato leer lo que ha sido señalado respecto a que la próxima Reforma Previsional incluirá mayores obligaciones para las AFPs por la evasión en pago de cotizaciones. Así, la actual ministra del Trabajo y la Previsión Social, María José Zaldívar, manifestó, mientras era Subsecretaria de Previsión Social, que *“la evasión debiera ser igual a cero. No hay razón para que [a] un trabajador asalariado no se le paguen las cotizaciones previsionales. Aquí hay una gran preocupación en jóvenes y más vulnerables (...) [y] que la iniciativa incorporará mayores obligaciones para las AFPs, para fortalecer la fiscalización (rol de las administradoras por Ley) de aquellos trabajadores que teniendo que cotizar en el sistema previsional no lo hacen”*.¹¹⁷ Además, ha señalado

¹¹⁴ Ibíd. pp. 131 – 132.

¹¹⁵ JOSEPIÑERA.ORG. 2010. Discurso de José Piñera, Ministro del Trabajo y Previsión Social, anunciando al país la Creación del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual (6 de noviembre de 1980). [en línea] <http://www.josepinera.org/RevChilena/chile_afp_discurso.htm> [consulta: 24 noviembre 2018].

¹¹⁶ IGLESIAS, A., y ACUÑA, R. 1991. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981 -1991. Santiago, CEPAL-PNUD. p. 152.

¹¹⁷ TORO, P. op. cit.

también “*que se está trabajando en mejorar el sistema de fiscalización de la Dirección del Trabajo por no pago de cotizaciones por parte de los empleadores*”.¹¹⁸

V. El retiro programado.

El retiro programado, en conjunto con la renta vitalicia inmediata, la renta temporal con renta vitalicia diferida, y la renta vitalicia inmediata con retiro programado, son las distintas modalidades de pensión entre las cuales puede elegir el afiliado. Sin embargo, la primera destaca por ser definida por el Compendio de Normas del Sistema de Pensiones como “*aquella modalidad de pensión que obtiene el afiliado con cargo al saldo que mantiene en su cuenta de capitalización individual, como resultado de retirar anualmente la cantidad expresada en U.F. que resulte de dividir cada año, el saldo real de su cuenta de capitalización individual por el capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios*”.¹¹⁹

Así, el “*retiro programado es la pensión expresada en unidades de fomento (UF), que surge de mantener invertido el saldo acumulado en la cuenta individual en el fondo de pensiones de alguna AFP e ir retirando mensualmente una parte de éste de acuerdo a la fórmula establecida por ley. La AFP actúa como administrador del fondo y está encargada de llevar a cabo los pagos y de recalcular el monto anualmente*”.¹²⁰ De tal modo, bajo esta modalidad el afiliado asume el riesgo de inversión no diversificable, de variabilidad en las comisiones y la totalidad del riesgo de sobrevivida.

Siguiendo lo expuesto por el grupo Mejores Pensiones para Chile, el Retiro Programado determina la pensión con el siguiente concepto “*el monto máximo que se permite retirar cada año depende del promedio de años de vida proyectados en el momento del último recalculation anual. Este concepto implica que, al iniciar la pensión, su monto sea muy similar al de un seguro de longevidad [(Renta vitalicia)]. Sin embargo, después disminuye cada año. Esto se debe a que aplica nuevamente el concepto citado: en caso de sobrevivir, la persona eleva el promedio de años de vida proyectados desde la fecha de recalculation anterior*”.¹²¹

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2018. Compendio de Normas del Sistema de Pensiones – Libro III, Beneficios Previsionales. [en línea] <<https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/fo-propertyvalue-2815.pdf>> [consulta: 24 de noviembre 2018].

¹²⁰ DIAZ, C. 1993. Análisis crítico de las modalidades de pensión y propuesta alternativa. Documento de Trabajo N° 156, Santiago, Instituto de Economía UC. p. 16.

¹²¹ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). op. cit. p. 181 – 182.

En consecuencia, lo que ocurre es que la pensión disminuye continuamente a medida que el afiliado avanza en edad, y *“la disminución es sustancial, pues si la persona sobrevive hasta los 85 años, la pensión de RP disminuye a la mitad de su monto inicial (a los 65 años). Para quienes tienen cónyuge, y cuyo cónyuge sobrevive, la disminución de la pensión de RP se posterga, pero también decrece rápido más adelante, después de los 85 años”*.¹²²

Esta disminución en la pensión, a causa de elegir la modalidad de retiro programado, tiene un costo muy significativo para aquellas personas mayores cuyo portafolio de recursos se encuentra concentrado en el sentido de no tener rentas diferentes a la pensión. Esto aplica para quienes no tienen una vivienda propia o cedida, y no cuentan con una red de apoyo.

De este modo, lo que sucede con el retiro programado es que no le brinda ninguna protección al individuo frente al riesgo de vivir más años que el tiempo promediado, y de requerir por tanto más recursos en total, a diferencia de la renta vitalicia, que sí cumple este fin al actuar como un seguro de longevidad. Por tanto, es fundamental en el corto plazo aumentar y mejorar los canales de información a modo que todo jubilado sepa el riesgo que conlleva elegir esta modalidad, en desmedro de las otras existentes.

A modo de solución definitiva a esta falencia de nuestro sistema de pensiones corresponde considerar lo propuesto por Salvador Valdés, respecto a la creación de una nueva modalidad, por medio de la cual *“propone sustituir el actual RP por un nuevo Retiro Programado Protegido (RPP) que destina una parte del ahorro acumulado al iniciar la pensión, a adquirir una renta vitalicia base, que se iniciaría solamente cuando el pensionado cumpla 80 años aproximadamente. Para muchos, el RPP sería una modalidad opcional, tal como el actual RP simple. Para aquellos con un monto intermedio de ahorro acumulado, el RPP sería la única modalidad permitida”*.¹²³ Esta propuesta será profundizada, en el capítulo quinto de esta memoria, en conjunto con otras interesantes propuestas que ayudarían a mejorar de forma sustancial nuestro actual régimen de pensiones.

¹²² *Ibíd.* p.182-183.

¹²³ VALDÉS, S. 2016. Propuesta para la cuarta edad: nuevo retiro programado protegido. Documento de Trabajo N° 27, Santiago, CLAPES UC. p. 1.

VI. Déficit de información y de educación previsional, comisiones fantasmas, y nula participación ciudadana.

Al ser la previsión social una actividad de mucha importancia para las personas, éstas quisieran tener acceso a información clara y precisa sobre sus beneficios y así, ampliar su entendimiento de los perfiles de rentabilidad y riesgo relevantes en el sistema de capitalización. Sin embargo, es una realidad indiscutible que los multifondos, y su funcionamiento requieren de parte del afiliado un grado de educación financiera que generalmente no posee.

Si bien la creación del Fondo de Educación Previsional (FEP) tras la reforma del 2008 apuntaba a solucionar este problema, lo cierto es que su utilidad y eficiencia ha sido prácticamente nula. No solamente por la disminución de recursos que ha recibido en base a los últimos ajustes presupuestarios del Estado, sino que también porque los fondos destinados han sido utilizados irregularmente. Esto fue detectado por la Contraloría General de la República en una auditoría y examen de cuentas que realizó al Fondo de Educación Previsional (FEP), en la cual *“comprobó que en los listados de beneficiarios aparecen personas que han prestado servicios a los organismos ejecutores; otros que registran RUT que no corresponden, y también personas cuyos RUT fueron verificados y se consideraron falsos. Según la auditoría, a lo anterior se suma que los beneficiarios de los proyectos implementados por la ONG ICAL y la Fundación Cenda recibieron contenidos relacionados con el movimiento No + AFP, situación que no concuerda con lo establecido en los artículos de la Ley N° 20.255, la que señala que los fondos del FEP tienen la función de dar a conocer el sistema previsional”*.¹²⁴

Además, el déficit en la información y publicidad del Sistema de AFP se ve claramente reflejado a través de la existencia de las denominadas “comisiones fantasmas”, que han sido entendidas como *“los pagos que las AFPs realizan –con cargo a los fondos de pensiones– a brokers o intermediadores financieros locales e internacionales para invertir los ahorros de los trabajadores y trabajadoras afiliados al sistema”*.¹²⁵ Éstas nacieron en el año 2002, con la promulgación y publicación de la Ley 19.795 que vino a modificar parte del D.L 3500, y ya en el año 2017 *“las comisiones pagadas a gestores externos ascendieron a 513 millones de dólares (...) cifra que representa más del 90% de las utilidades después de impuestos obtenidas por la industria en el periodo”*.¹²⁶

¹²⁴ COLOMA, M.J., y GARIN, C. 2018. Contraloría detecta irregularidades en el uso del Fondo de Educación Previsional del Estado [en línea] Economía y negocios online. 15 de noviembre, 2018. <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=521821>> [consulta: 26 noviembre 2018].

¹²⁵ CÁRCAMO, H. 2018. ‘Comisiones fantasmas’ de las AFPs: los millonarios pagos a fondos extranjeros que desaparecieron de la agenda [en línea] El Mostrador. 29 de mayo, 2018. <<https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/05/29/comisiones-fantasma-afp/>> [consulta: 26 noviembre 2018].

¹²⁶ LOPEZ, F. 2018. Pensiones y el punto ciego de las “Comisiones Fantasmas”. Observatorio Económico, (127): 3.

Sin embargo, respecto a esta materia corresponde destacar el histórico fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de fecha 12 de noviembre del 2018, en el cual se rechazó “*el recurso de reclamación deducido por la Superintendencia de Pensiones contra el Consejo para la Transparencia*”,¹²⁷ ordenando así abrir la Caja Negra de las AFPs, ante la negativa de Superintendencia de Pensiones, con lo que podría ser posible conocer el destino de las comisiones fantasmas pagadas con el dinero del fondo de pensiones de todos los chilenos. Además, el tribunal de alzada expresó que son las AFPs, y no la autoridad, las que deben defender un posible daño a sus intereses comerciales por transparentar esta información. Ante la contundencia y claridad conceptual del fallo, la Superintendencia decidió no recurrir de queja, lo que habría llevado la resolución del caso a la Corte Suprema, y acatar el fallo.

En este caso resulta al menos sorprendente la posición que asumió Osvaldo Macías, Superintendente de Pensiones, quien no sólo se opuso a entregar la información en un principio, sino que luego asumió la defensa de las AFPs en el juicio. Sobre ello, Fuad Chahín, entonces presidente de la Democracia Cristiana y que participó como abogado en los alegatos referidos ante la Corte de Apelaciones, señaló al respecto que “*parece inaceptable –y es verdaderamente el mundo al revés- que en este caso el fiscalizador ha actuado defendiendo a los fiscalizados y no a los afiliados. ¿Para qué? Para que no le entreguen información de interés para los afiliados en lugar de haberlo hecho las propias AFP -como lo dice el fallo-, quienes tienen suficientes recursos técnicos y financieros para defenderse por sí solas*”.¹²⁸

Por último, es evidente y muy criticable la ausencia de participación de los afiliados en las políticas de las AFPs. Una demostración de ello se da en que no encontramos en los directorios de alguna de las administradoras a representantes de organizaciones de trabajadores o de la sociedad civil, ya que estas compañías han preferido componer sus mesas directivas con personas ligadas al mundo de las finanzas y la economía. Además, es importante tener presente que las AFPs en sus directorios, y la Asociación de AFP en sus cargos ejecutivos, suelen incorporar a personas que hayan tenido cargos de importancia en los distintos gobiernos, generalmente exministros y exfuncionarios que cuentan con acceso y contactos en las altas esferas del poder político, dejando sin una participación real y efectiva a los representantes y miembros de la sociedad civil.

¹²⁷ C. APELACIONES DE SANTIAGO. Rol N° 10390-2017, 12 de noviembre de 2018.

¹²⁸ s.n. 2018. DC ingresa requerimiento a Contraloría para “declarar ilegal el actuar del Superintendente de Pensiones” al negarse a entregar información a “Ciudadano Rodríguez”. [en línea] AdPrensa. 19 de noviembre de 2018. <<https://www.adprensa.cl/politica/dc-ingresa-requerimiento-a-contraloria-para-declarar-ilegal-el-actuar-del-superintendente-de-pensiones-al-negarse-a-entregar-informacion-a-ciudadano-rodriguez/>> [consulta 29 noviembre 2018].

VII. El “corralito legal” que permite el D.L 3500 y la riqueza acumulada de las AFPs.

En economía, el término corralito hace referencia a una restricción al principio general de la libre disposición de dinero. Conforme a ello, y, de acuerdo con el D.L 3500 que regula el funcionamiento del Sistema de AFP, los cotizantes de la Seguridad Social chilena se encuentran sujetos a un verdadero corralito legal en cuanto los fondos previsionales quedan encerrados en el sistema sin la opción de retirarlos ni de moverlos hacia un administrador sin fines de lucro.

De esta forma, el corralito de las pensiones existe debido a que los ahorros previsionales de los trabajadores se encuentran enclavados en el sistema de las AFPs, a causa de que el D.L 3500 no contempla la existencia de un pilar público de reparto, ni tampoco de un pilar en que los fondos de pensiones sean administrados por organizaciones sin fines de lucro. De esta forma, no se les da una real opción a los trabajadores de escoger quién administra sus cuentas individuales, ni tampoco retirar el dinero acumulado en sus cuentas. A ello se le suma la constante sensación del trabajador de estar siendo burlado, pues las AFPs nunca pierden dinero, al traspasar siempre sus pérdidas, y nunca compartir sus ganancias.

Esta forma de poder y de acumulación de riquezas que están llevando hoy en día las entidades administradoras de pensiones han sido definidas por el historiador británico Robin Blackburn como capitalismo gris, definido como *“un nuevo complejo y un nuevo régimen de acumulación basados en la importancia de los fondos de pensiones”*.¹²⁹ Además, se ha dicho sobre este capitalismo gris, fundado en el poder que adquieren los fondos de pensiones que es *“una estrategia de acumulación basada en los flujos financieros globales, donde se incluyen estrategias de inversión relacionadas con prestaciones, como la pensión de vejez, donde los trabajadores tienen un vínculo de propiedad muy tenue con el dinero que les pertenece y donde los fondos son administrados muchas veces por empresas cuyos entramados societarios suelen ser opacos, complejos de comprender y analizar”*.¹³⁰

Las AFPs, por administrar el dinero de los cotizantes, cobran tres tipos distintos de comisión. Una es la que se define como “costo de administración”, que sale del salario imponible del trabajador. La segunda proviene de un porcentaje que cobran las administradoras por la pensión pagada mediante la modalidad de Retiro Programado y Renta Temporal, y la tercera comisión existente es la que se cobra

¹²⁹ BLACKBURN, R. 2000. El nuevo colectivismo reformas de las pensiones, capitalismo gris y socialismo complejo. New Left Review (2): 23.

¹³⁰ GÁLVEZ, R. 2017. El “corralito legal”: ¿Quién gana cuando las AFPs se hacen ricas? [en línea] Ciper. 7 de julio, 2017. <<https://ciperchile.cl/2017/06/07/el-corralito-legal-quien-gana-cuando-las-afp-se-hacen-ricas/>> [consulta: 17 noviembre 2018]

por la transferencia de cotizaciones de afiliado voluntario. El Cuadro 3, muestra el detalle para cada tipo de comisión mencionada.

CUADRO 3. COMISIONES COBRADAS POR LAS AFPS EN EL MES DE MARZO DE 2020. ¹³¹

AFP	COMISIÓN MENSUAL - COSTO DE ADMINISTRACIÓN (% de la remuneración o renta imponible)	COMISION POR RETIRO PROGRAMADO Y RENTA TEMPORAL (% sobre la pensión)	COMISIÓN POR TRANSFERENCIA DE COTIZACIONES DE AFILIADO VOLUNTARIO (\$ suma fija por operación)
CAPITAL	1.44	1.25	1.101
CUPRUM	1.44	1.25	1.144
HABITAT	1.27	0.95	0
MODELO	0.77	1.20	0
PLANVITAL	1.16	0.00	1.100
PROVIDA	1.45	1.25	1.250
UNO	0.69	1.20	0
PROMEDIO	1.174	1.014	0.656

Al observar el estudio de los costos de administración de los Fondos de Pensiones elaborado por la Superintendencia de Pensiones, que tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el inciso cuarto del artículo 28 del Decreto Ley N° 3.500, se constata que “durante el primer semestre del año 2019 las Administradoras de Fondos de Pensiones obtuvieron ingresos por un total de 557.358 millones de pesos, que significó un aumento de 40,3% real respecto de los ingresos del primer semestre del año

¹³¹ Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

2018”,¹³² y de estos ingresos las comisiones pagadas por los cotizantes son el de mayor importancia, ya que corresponden a más de un 80% de los ingresos ordinarios de las AFPs.

Mientras que los gastos en los que incurrieron las AFPs, durante el primer semestre del año 2019, “ascendieron a un total de 202.034 millones de pesos, lo que significó un aumento de 11,4% real respecto del primer semestre del año anterior cuando estos fueron, en pesos de 2019, de 181.368 millones. Del total de los gastos, 103.488 millones de pesos (51,2%) correspondió al gasto en personal, el cual considera al personal administrativo y al personal de ventas, repartidos entre 30,4% y 20,8% respectivamente. A su vez, 79.506 millones de pesos (39,4%) de los costos totales corresponden a gastos de operación, entre los cuales se incluyen administración (23,0%), computación (5,9%), otros gastos operacionales (6,2%, el cual incluye gastos de cobranza, comisiones médicas, entre otros) y comercialización (4,2%). Por otra parte, 17.489 millones de pesos (8,7%) corresponden a depreciación y amortización, y 1.550 millones de pesos (0,8%) a otros gastos.”¹³³

Sin lugar a duda, “este negocio cautivo es muy rentable. Sus cuantiosos ingresos logran cubrir las operaciones necesarias para el ejercicio y dejar un saldo de ganancia relevante para la industria”.¹³⁴ Un argumento que suele utilizarse para explicar la riqueza que se acumula en este negocio es el de la baja cantidad de competidores que se disputan el -hasta ahora- 10% del sueldo de los trabajadores.

Respecto a esta concentración de mercado, resulta a lo menos curioso constatar que, a pesar de los casi cuarenta años de funcionamiento del sistema de capitalización individual, ningún gobierno ha usado su capacidad de iniciativa legal para modificar el sistema de pensiones existentes.

De tal manera, y como ha sido muy claramente expresado por Andrés Solimano, la ausencia de competencia efectiva en el sistema de capitalización privado ha llevado a un sostenido proceso de concentración del sistema de administradoras. “Así, mientras a mediados de la década de 1990 había veintitrés AFP en operación (varias de propiedad de gremios como los trabajadores del cobre, profesores, la Cámara Chilena de la Construcción y otros), en la actualidad hay solo seis de estas entidades, [desde 2019 siete] administradas con criterios estrictamente comerciales de obtención de utilidades. Indicativo del grado de concentración en esta industria es que a agosto del 2016 solo tres AFP (Cuprum, Habitat y Provida) manejaban fondos de pensiones equivalentes al 74.6% del total de

¹³² SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2019. Costos de Administración de los Fondos de Pensiones – Primer Semestre año 2019 [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13852_recurso_1.pdf> [consulta: 07 abril 2020].

¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ GÁLVEZ, R. 2017. El “corralito legal”: ¿Quién gana cuando las AFPs se hacen ricas? [en línea] Ciper. 7 de julio, 2017. <<https://ciperchile.cl/2017/06/07/el-corralito-legal-quien-gana-cuando-las-afp-se-hacen-ricas/>> [consulta: 18 noviembre 2018].

*activos del sistema (los activos totales ascienden a cerca de 170.000 millones de dólares). Cabe consignar que estas tres AFP suman una masa de clientes cercana a 5,8 millones de afiliados”.*¹³⁵

Como consecuencia de la falta de competencia sistémica, o bien por la no existencia de una regulación que establezca un monopolio natural (de administración privada o estatal) en el mercado de las administradoras de fondos de pensiones, se puede observar que la industria de las pensiones genera altas rentas (utilidades), provenientes principalmente de las comisiones que pagan los cotizantes. Estas jugosas ganancias son repartidas entre los pequeños grupos de actores que controlan a las AFPs, y que se encuentran organizados en la influyente y mediática entidad gremial denominada Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP).

Sin embargo, son conglomerados financieros internacionales, especializados en el área de seguros -como Metlife, Principal Financial Group, Prudential, Sura y BTG- los principales dueños y controladores de las AFPs. Esto ha provocado un incesante proceso de desnacionalización del sistema de pensiones chileno, expresado principalmente a raíz de que los directorios de estas corporaciones internacionales suelen tomar sus decisiones corporativas estratégicas fuera de Chile. De forma que *“de surgir una eventual disyuntiva entre las necesidades de proteger los fondos de pensiones de millones de trabajadores chilenos y resguardar los intereses corporativos de estas empresas extranjeras, seguramente prevalecerá esta segunda consideración en el accionar de estas corporaciones multinacionales. Queda ver qué posición tomaría el Estado chileno en esa eventual coyuntura”.*¹³⁶

Lo cierto es que nuestro sistema de pensiones, en pos de defender a las AFPs y a sus dueños extranjeros, ha pasado a ser una realidad bastante alejada de la libertad de elección en el mercado que promovían Milton Friedman y Friedrich Hayek en sus escritos, que inspiraron el actual modelo económico chileno. De esta forma, el sistema chileno de pensiones es difícilmente compatible con los principios de una democracia genuina, en que ningún particular debe gozar de un poder económico tan excesivo que le permita influir desproporcionadamente en el diseño e implementación de las políticas públicas en relación a individuos que no cuentan con tal poder.

En síntesis, y como ha sido dicho por el ya citado historiador británico Robin Blackburn, para que mejoren las pensiones *“la innovación institucional es indispensable, pero normalmente se desarrollará a partir de formas ya existentes de solidaridad social, en la medida en que posean un carácter ampliamente igualitario. Los actuales planes de pensiones públicas no deberían despreciarse,*

¹³⁵ SOLIMANO, A. op. cit. p. 87.

¹³⁶ *Ibíd.* p. 88.

*sino más bien reforzarse mediante la adición progresiva de un componente capitalizado, teniendo gran cuidado de proteger o mejorar la suerte de los que ahora se ven privados de un puesto de trabajo. En cuanto a los planes de pensiones privadas existentes, debería obligárseles a respetar las prioridades sociales si desean gozar de privilegios fiscales, y a que concedieran una representación adecuada a los suscriptores (...) Las instituciones del capitalismo gris dejan preparada la escena, bien para proseguir con el caos del libre mercado, bien para una progresiva socialización del proceso de acumulación”.*¹³⁷

¹³⁷ BLACKBURN. R. op. cit. pp. 81 – 82.

7. CAPÍTULO 4: LAS PRINCIPALES PROPUESTAS EXISTENTES.

A. Introducción

Durante los últimos años, en nuestro país, han sido publicadas distintas propuestas para reformar el sistema de pensiones vigente. Es interesante ver como cada una de ellas se identifica con una corriente política, con lo que es posible decir que todos los partidos han sido capaces de apoyar, de alguna manera, a una de las distintas propuestas. Esto nos demuestra que es una opinión compartida, sea cual sea la orientación política, que nuestro régimen de pensiones requiere cambios, y que para mejorar la Seguridad Social de nuestro país es necesaria reformarlo.

Si bien las propuestas han sido muchas y muy variadas, en este capítulo se revisarán y comentarán las que en la actualidad se encuentran más vigentes en la discusión política, y que además son las que mayor apoyo ciudadano han recibido.

De este modo, se comenzará comentando la propuesta de la Coordinadora No + AFP, que a grandes rasgos plantea volver al sistema de reparto imperante en Chile previo a 1981. Luego se expondrá la Propuesta Global B de la Comisión Bravo, que fue la propuesta global de verdadera reforma más interesante que dicha comisión le entregó al gobierno, y que propone un modelo mixto en la parte contributiva para crear un componente de Seguridad Social, todo esto manteniendo el Pilar Solidario. La tercera propuesta analizada será la que hiciera el Grupo Mejores Pensiones para Chile, conjunto independiente y transversal de profesionales de distintas áreas, y liderado por Salvador Valdés, economista de corte neoliberal. En último lugar se revisará la propuesta del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera, plasmada en el Proyecto de Ley ingresado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados mediante el Mensaje N° 171-3661 con fecha 6 de noviembre de 2018. Este proyecto se encontraba en discusión en el Congreso, pero su tramitación se vio interrumpida por la discusión de la nueva constitución resultante del estallido social que vivió el país en octubre de 2019.

B. Propuesta de la Coordinadora No + AFP.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores No + AFP se fundó en junio de 2013 por diversas organizaciones sindicales del sector público y privado, de las ciudades de Concepción, Rancagua y Santiago, y con el tiempo se le fueron sumando otras organizaciones de todas las regiones del país. Esta agrupación presentó, en noviembre de 2016, una propuesta técnica en la que sintetiza su proyecto de un nuevo sistema de pensiones para Chile.

Lo que esta coordinadora plantea, a grandes rasgos, es el retorno al sistema de reparto que rigió hasta la gran reforma de la Seguridad Social de 1981. Así, señalan que *“El modelo que proponemos es un nuevo sistema, de reparto, solidario y con financiamiento tripartito de trabajadores, empresas y Estado, que reemplazará el sistema de capitalización individual de las AFPs, y contempla un periodo de transición”*.¹³⁸

Entre las consideraciones necesarias del nuevo sistema propuesto se incluyen:

- El respeto por los derechos adquiridos y la certeza de ingresos: Al momento del retiro del trabajador, *“a las pensiones resultantes de las cuentas de capitalización individual, se añadirá el monto mensual necesario para alcanzar la pensión que le corresponda según los criterios del nuevo Sistema de Previsión Social”*.¹³⁹
- No se expropiarán las cuentas de capitalización individual y *“para los efectos de los cálculos de las pensiones resultantes consideramos el último periodo de diez años de remuneraciones imponibles, sobre las que cotizó, o en caso de no llegar a completar los diez años, el mayor periodo que alcanzó a cotizar el afiliado, indexado a valor presente”*.¹⁴⁰
- *“Los trabajadores que ya están pensionados verán reajustadas sus pensiones y recibirán al menos hasta el monto mensual de la pensión universal no contributiva”*.¹⁴¹
- Certeza de ingresos al momento de jubilar.

Esta propuesta desarrolló sus diversos cálculos considerando un escenario de mantención de la situación del mercado laboral de 2015 para las próximas décadas, hasta 2100. De tal modo consideró que, *“el PIB en todo el periodo crecerá sólo un 1% real promedio anual; Las remuneraciones imponibles reales en el mismo periodo crecerán un 1% anual; El salario mínimo imponible real se incrementará en un 1% anual; La inflación promedio anual será del 3,5%; La rentabilidad real anual de las inversiones del Fondo de Reservas Técnicas de Pensiones se calculó en el 2,5%. Las tablas demográficas sobre las que se han basado los cálculos son las habitualmente aceptadas de la CEPAL”*.¹⁴²

En cuanto al financiamiento de la propuesta se indica lo siguiente: *“El financiamiento tripartito tiene un aspecto contributivo y otro no contributivo. (...) Nuestra propuesta es aumentar gradualmente*

¹³⁸ Nuevo Sistema de Pensiones para Chile. Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP. Santiago, 2016. p. 22.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.* p. 23.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.* p. 24.

*el aporte de los empresarios hasta el 9% en 2024, fecha en la que la cotización del trabajador también quedará en 9%. De esta manera el aporte contributivo porcentual total será del 18% sobre los ingresos imponibles. (...) En cuanto al aporte no contributivo, está dado por los aportes del Estado desde el presupuesto de la nación basados en los tributos generales”.*¹⁴³ Además, se propone la creación de un Fondo de Reserva Técnica de Pensiones para asegurar el pago de las pensiones en periodos de estrés financiero, y ante el impacto del envejecimiento de la población.

Respecto de los tipos de pensiones que se pretende entregar, se proponen pensiones contributivas y pensiones universales no contributivas. Las pensiones contributivas tendrán topes mínimos de un 103% del salario mínimo con 1 año de cotización y 145% del salario mínimo con 15 o más años de cotización, y topes máximos de pensión según los años cotizados, que en ningún caso podrán superar los \$2.096.000.¹⁴⁴ En tanto, *“el sistema de previsión social garantizará una pensión universal del 100% del Salario Mínimo, independiente del monto y tiempo de las cotizaciones”.*¹⁴⁵ Además, establece un reconocimiento a las mujeres cotizantes según el cual, *“para calcular la pensión contributiva resultante, las mujeres sumarán 2 años al cumplir cinco años cotizados, y otros 3 años adicionales al cumplir diez años cotizados, completando así 5 años subsidiados en total”.*¹⁴⁶ Para los cálculos del sistema se consideró a los trabajadores independientes como no cotizantes, con derecho a Pensión Universal. Sin perjuicio de lo anterior, se propone que ellos coticen el 9% de sus boletas de honorarios y se obligue al contratante del servicio a cotizar el 9% adicional.

En cuanto a la administración, señala el documento que *“proponemos la conformación de una institución administradora de derecho público de la Seguridad y Previsión Social, autónoma de otras instituciones del Estado y del gobierno de turno, sin fines de lucro, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa. Su objetivo será el recaudar los aportes destinados al financiamiento del régimen previsional, pagar las pensiones y eventualmente cualquier otra obligación del sistema, gestionar el Fondo de Reservas Técnicas de Pensiones, sus inversiones, así como la gestión de las cuentas de capitalización individual heredadas del sistema de AFP. (...) La Institución Administradora de la Previsión Social tendrá facultades de inspección, control, fiscalización y sanción sobre la ‘evasión previsional’. La institución administradora no tendrá ningún derecho de propiedad sobre el total del patrimonio”.*¹⁴⁷

¹⁴³ Íbid. p. 25.

¹⁴⁴ Íbid. p. 27.

¹⁴⁵ Íbid. p. 26.

¹⁴⁶ Íbid. p. 27.

¹⁴⁷ Íbid. Página 35.

C. Propuesta Global B (Comisión Bravo).

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, popularmente conocida como Comisión Bravo, fue formada por la entonces presidente de Chile Michelle Bachelet y entregó su informe final en septiembre del año 2015. En atención a su extensa y variada conformación, compuesta por veinticuatro miembros de distintas nacionalidades y posturas, la Comisión desarrolló tres propuestas globales. De éstas, la propuesta A fue la más popular, al ser votada por doce miembros, seguida por la B que obtuvo once votos y por último la C, votada por un solo miembro.

En palabras de la Comisión, las propuestas pueden resumirse de la siguiente manera: *“La propuesta global A aborda el mandato presidencial construyendo sobre la Reforma de 2008, fortaleciendo el Pilar Solidario, mejorando el pilar contributivo y la igualdad de género, manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión, y crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras. La propuesta global B busca incrementar la legitimidad del sistema y responder a los Principios de la Seguridad Social mediante la creación de un componente de seguro social, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones. La propuesta global C busca dar respuesta a las opiniones expresadas durante el proceso de participación ciudadana, de reformar el sistema hacia uno de reparto puro”*.¹⁴⁸

Considerando el contenido de las propuestas y las preferencias que expresaron los miembros de la Comisión analizaremos y comentaremos la propuesta Global B, ya que la A no nos parece una verdadera propuesta de reforma, mientras que la C fue secundada por un solo miembro.

La propuesta global B propone la creación de un sistema integrado de naturaleza mixta en el cual convivan AFPs con un verdadero sistema de Seguridad Social. Así, se compone principalmente, de dos elementos, uno no contributivo que entrega la Pensión Básica Solidaria a toda persona, mayor de 65 años o inválida, que no pertenece al 20% de las familias de mayores ingresos, y uno contributivo que entregaría pensiones bajo las siguientes dos modalidades.

En primer lugar, y para quienes cotizan por salarios iguales o menores que \$350.000 se establece un sistema de seguro social, fijando una contribución del 10% que va a un fondo solidario de capitalización colectiva, el cual se complementa mediante un pareo por un monto equivalente, aportado por el empleador y el Estado. Así, *“los beneficios se determinan como resultado de un esquema de*

¹⁴⁸ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe Final. Página 96.

*capitalización colectiva y registro de las cuentas ciudadanas de Seguridad Social. (...) La cuenta ciudadana de Seguridad Social es también denominada como 'cuenta nocional' que consiste en el tradicional registro de la historia de cotizaciones de los trabajadores, más los aportes pareados de los empleadores y/o del Estado y los intereses que se acuerden desde el punto de vista social para el fondo colectivo".*¹⁴⁹

Mientras que la segunda modalidad está dirigida para aquellos trabajadores cuyo aporte provengan de cotizaciones por salarios mayores a \$350.000. En este caso, la cotización se destinaría a la AFP escogida por el cotizante siguiendo un esquema similar al que nos rige actualmente.

De esta manera, lo que la propuesta B propone es que las personas sin cotizaciones reciban una pensión correspondiente a la Pensión Básica Solidaria; aquellos con ingresos hasta \$350.000 reciben una pensión por concepto de PBS y una pensión del seguro social; y aquellos con ingresos superiores a \$350.000 reciben la PBS (a menos que pertenezcan al 20% de mayores ingresos), la pensión del seguro social y una pensión de capitalización individual. De modo tal que todos los trabajadores cotizarían en el pilar del seguro social, pero aquellos que reciben una remuneración superior a los \$350.000 cotizarían además en alguna AFP, aunque en ella (la administradora) solamente por el tramo de su salario que excede los \$350.000.

La ejecución de esta propuesta requiere la creación de dos nuevas instituciones:

- a) Una entidad de previsión social encargada de afiliar y recaudar las cotizaciones de los ciudadanos, empleadores y del Estado; asignar los aportes por menos de \$350.000 a un Fondo Solidario a cargo del Seguro Social, y los aportes por más de \$350.000 a las AFPs escogidas por los afiliados; y llevar el registro e informar a los afiliado/a del estado de sus cuentas con los aportes al Seguro Social y a las AFPs cuando corresponda, además de una estimación del beneficio esperado en cada modalidad;
- b) Un Fondo Colectivo de Pensiones encargado de invertir en forma colectiva e informada los aportes de los trabajadores al componente de Seguro Social; y administrar los aportes obtenidos del pareo, para pagar pensiones y administrar financieramente el saldo en forma similar a los aportes de los afiliados.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Íbid. p. 104.

¹⁵⁰ Íbid. pp. 104-105.

D. Propuesta del Grupo Mejores Pensiones para Chile.

El grupo de estudio Mejores Pensiones para Chile fue convocado por el economista Salvador Valdés, investigador de Clapes UC. Este centro de estudios, que provee recursos académicos y administrativos esenciales, conformó un grupo independiente, transversal y capaz de cubrir varias disciplinas.¹⁵¹ Así, este conjunto de profesionales expone su punto de vista desde un acabado análisis de los principales desafíos que enfrenta la Seguridad Social, señalando principalmente los cambios demográficos (caída de fecundidad y aumento de longevidad), bajos salarios, exenciones de cotización (tanto de personas que trabajan como de las que no lo hacen), estancamiento económico y estrechez fiscal. Al respecto se señala la mejor resistencia que tiene un sistema de capitalización en comparación con uno de reparto, especialmente respecto de la caída de fecundidad.

Además, esta propuesta entiende la enorme importancia que debe tener la formalización del trabajo y regularización de las contribuciones, y así expresa que *"nuestras propuestas adoptan como prioridad conciliar mejoras en la política de pensiones con medidas que aumenten los empleos con Seguridad Social, pues eso también elevará los ingresos fiscales y liberará recursos para mejorar las pensiones no contributivas"*.¹⁵²

Así, este grupo expone, en su primer informe sobre las modificaciones que deben hacerse al sistema de pensiones chileno, las siguientes doce propuestas:

1. Crear un Comité de Propietarios de Fondos por AFP que pueda encargar evaluaciones expertas sobre la calidad de los servicios prestados por la administradora, orientar y educar a los afiliados en general para el adecuado ejercicio de sus derechos, entre otros (sin responsabilidad en la administración de la cartera de inversiones). Propone además que sus miembros sean elegidos por sorteos sucesivos entre afiliados, designados por los principales sindicatos y gremios empresariales, y otros designados por un comité de búsqueda integrado por delegados de autoridades técnicas.
2. Incentivar la cotización y ahorro, siguiendo el ejemplo de los países de la OECD y diferenciando pensiones propiamente tales de devolución programada, adoptando las tres categorías que distingue la OIT: a) "Devolución Programada de Cotizaciones Insuficientes", para quienes acumulen en su cuenta un saldo inferior a cierto mínimo, entregando una devolución de menor monto que una

¹⁵¹ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). 2016. Primer Informe. El descontento con las pensiones: 7 conclusiones y 12 propuestas. Santiago, CLAPES UC. p. 1.

¹⁵² *Ibid.* p. 6.

pensión parcial; b) “Pensión Parcial”, recibida por quien cotiza menos de 30 años, y que haya acumulado ahorros en su cuenta por un monto superior al umbral indicado en (a); y c) “Pensión Completa”, recibida por quien completa 30 o más años de cotización (continuos o discontinuos).

3. Apoyo al reciente aumento extraordinario de 10% por encima de la variación del IPC, para la pensión básica, y propone completarlo aplicando aquellos aumentos reales del APS que quedaron pendientes, por medio de elevar en 10% la PMAS.
4. Evitar la acumulación de desfases en los reajustes reales futuros del pilar solidario basando los reajustes futuros en la variación del PIB y de los salarios, no en la variación del IPC.
5. Permitir a los beneficiarios de pensión mínima afiliados a capitalización acceder al APS en iguales términos que los afiliados a las antiguas cajas de previsión.
6. Estudiar alternativas para reducir la tasa de interés en el crédito de consumo a los pensionados, a cifras vinculadas a la rentabilidad del ahorro que dichos pensionados obtienen en sus fondos previsionales y al verdadero costo administrativo y de impagos.
7. Frente a la disyuntiva entre un subsidio casi universal y una batería de programas específicos que reparan debilidades de la política de pensiones que hayan conducido a pensiones demasiado bajas para algún sector significativo, se propone optar por dicha batería.
8. Priorizar explícitamente por ley, desde el inicio, que la porción de la nueva cotización del empleador de 5% del salario imponible, que se destine a cuentas de los mismos trabajadores y estén libres de impuesto (no “nocionales”) sea al menos de 4 de esos 5 puntos porcentuales. (...) Esta propuesta implica elevar la tasa de cotización obligatoria para vejez invertida en cuentas libres de impuesto desde el 10% actual a 14%, aumentando en 20 años 15%.
9. Con el fin de reducir las lagunas, estudiar y establecer un plan de reducción gradual de exenciones de la obligación de cotizar a la clase media por cuenta propia, por medio de asignar ingresos presuntos a transportistas, pescadores y actividades con patentes municipales o con permisos sanitarios.
10. Con el fin de asegurar la cobranza de las cotizaciones de propiedad de los trabajadores, encargar por ley la cobranza judicial de las cotizaciones atrasadas a la Tesorería General de la República, manteniendo la cobranza prejudicial en manos de las administradoras.

11. Crear un Consejo Actuarial Autónomo facultado para ajustar gradualmente las edades legales mínimas de inicio de la pensión de vejez normal, sujeto a tiempos mínimos de aviso previo.
12. Facultar al Consejo Actuarial Autónomo para reunir información de todos los pensionados y para establecer, sobre la base de dichos antecedentes técnicos, aquellas categorías que justifiquen tablas de mortalidad oficiales separadas.¹⁵³

Cabe señalar que luego, en el segundo informe publicado en abril de 2017, fueron añadidas las siguientes propuestas:

1. Crear una ley de dependencia severa que facilite implementar propuestas en la materia.
2. Fomentar la creación de un seguro para enfrentar la contingencia de dependencia severa durante la cuarta edad.
3. Reformular los programas existentes de atención domiciliaria a personas con dependencia severa, dando eje central a una alianza público-privada para el cuidado de adultos mayores con dependencia severa, y el control de la entrega de ayudas monetarias.
4. Creación de un subsidio del 11,5% del ingreso laboral mediano para quienes conviven con adultos mayores con dependencia severa, para ayudarles a cubrir los gastos, bajo condición de brindar un cuidado adecuado al adulto mayor dependiente.
5. Ampliar la cobertura de centros de día para personas con dependencia severa no postradas, para facilitar la inclusión laboral de sus cuidadores.
6. Promoción del teletrabajo, para beneficio de los cuidadores y las personas mayores atendidas.
7. Para evitar redistribuciones regresivas, crear un Consejo Actuarial Autónomo facultado para establecer tablas de mortalidad oficiales separadas.
8. Para elevar los montos de las pensiones de Retiro Programado (RP) en la cuarta edad, crear un RP Protegido que obligue a contratar un seguro de longevidad que cubra el riesgo de longevidad.
9. Derogar el “factor de ajuste” del Retiro Programado, establecido en la reforma de 2008.

¹⁵³ Íbid. pp. 50-53.

10. Establece características específicas del seguro mutualista para la cuarta edad.
11. Crear nuevo suplemento vitalicio que mejore las pensiones de quienes ya habían pensionado por Retiro Programado al momento de la reforma.
12. Financiar este nuevo suplemento vitalicio con una cotización especial cuya tasa irá descendiendo.
13. Crear nuevo mandato para los pensionados de RP al momento de la reforma que no cumplan los requisitos de la propuesta.¹⁵⁴

E. Propuesta del Segundo Gobierno del presidente Sebastián Piñera.

El domingo 28 de octubre de 2018 el presidente Sebastián Piñera realizó una cadena nacional para dar a conocer a la ciudadanía los aspectos principales del proyecto de reforma al sistema de pensiones que enviaría al Congreso. En dicha cadena nacional el presidente Piñera señaló que las pensiones en Chile son bajas “*por tres razones: primero porque el ahorro previsional de solo 10% de nuestros sueldos es claramente insuficiente; segundo, porque producto del desempleo y la falta de desarrollo existen demasiadas y muy extensas lagunas previsionales y los sueldos son muy bajos; y tercero, porque dado el aumento en las expectativas de vida cada vez se extiende más el periodo de jubilación que se debe financiar con nuestro ahorro previsional*”.¹⁵⁵ Así, el presidente recoge las inquietudes que habían sido planteadas transversalmente en la sociedad chilena y presenta su propuesta de reforma en un proyecto de ley.

Este proyecto de ley se basa en los siguientes cinco principios fundamentales. “*Primero, reconocer el esfuerzo individual de los trabajadores y respetar plenamente sus derechos de propiedad sobre las cotizaciones y el ahorro previsional que acumulan en sus cuentas individuales. Segundo, concentrar el mayor esfuerzo fiscal en los más vulnerables, en la clase media y en las mujeres. Tercero, asegurar que cada uno de los cambios ayuden, en forma directa o indirecta, a mejorar las pensiones. Cuarto, evitar efectos negativos de las reformas sobre el crecimiento económico y la creación de*

¹⁵⁴ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). 2017. Protección social en la cuarta edad: 13 medidas. Santiago, CLAPES UC. 68 p.

¹⁵⁵ PIÑERA, SEBASTIAN. 2018. S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera, realiza Cadena Nacional por reforma a las pensiones. En: CADENA NACIONAL. Santiago, Prensa Presidencia.

*empleos. Quinto, responsabilidad fiscal, asegurando la sustentabilidad de largo plazo de los beneficios, en particular los que se financian con el presupuesto público”.*¹⁵⁶

Con esta reforma previsional se busca aumentar el ahorro previsional de los trabajadores, mediante el aporte adicional y mensual del 4% [aunque hoy se habla de llevar ese porcentaje a un 6%] del sueldo de cada trabajador, financiado por los empleadores, aporte que crecerá en forma gradual para no afectar la capacidad de crear empleos.

La administración de este 4% adicional dependerá de la elección del trabajador entre una serie de instituciones [hoy se dice que será un ente público y autónomo], que podrán ser con o sin retiro de utilidades (también podrán participar filiales de Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Créditos, Administradoras Generales de Fondos, AFPs, Compañías de Seguros de Vida, etc.) Además, se pretende fortalecer el Pilar Solidario, que crecerá hasta llegar a un 40%, por medio de un incremento del gasto público cercano a los USD 1.000 millones, lo que permitirá mejorar inmediatamente la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario en un 10%, y luego continuarían creciendo en función de la edad del pensionado, hasta un 50% a la PBS y hasta más de un 70% el APS.

El Estado, por su parte, dispondrá recursos adicionales para financiar un nuevo aporte a los pensionados de la clase media que superen un mínimo de cotizaciones, y que será creciente con los años de cotización de cada trabajador. Este aporte será aún mayor para las mujeres, para compensar parcialmente su menor participación en la fuerza de trabajo y sus menores salarios.

Quienes voluntariamente posterguen su jubilación recibirán un aporte adicional del Estado, de manera que una permanencia adicional de cinco años en la fuerza de trabajo aumentaría en más de un 40% el monto de la pensión. La mitad de ese mayor ahorro irá a financiar las futuras pensiones, y la otra mitad podrá ser retirada libremente por las personas una vez que estén jubiladas, para disponer de ellos de acuerdo con sus propias necesidades o preferencias.¹⁵⁷

¹⁵⁶ PIÑERA, SEBASTIAN. 2018. Mensaje N°171-366 del S.E. el presidente de la república con el que inicia un proyecto de ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica. En: CÁMARA DE Diputados. Valparaíso, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Salud. pp. 12-13.

¹⁵⁷ INTERIOR.GOB.CL, 2018. Presidente Piñera presenta proyecto de reforma al sistema de pensiones. [en línea] <<https://www.interior.gob.cl/noticias/2018/10/29/presidente-pinera-presenta-reforma-al-sistema-de-pensiones/>> [consulta: 6 de abril de 2020].

En síntesis, lo que este proyecto de reforma hace es recoger las conclusiones de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, y sus medidas principales responden a las sugerencias o propuestas que aparecieron en dicho informe.

8. CAPÍTULO 5: LA MONOPOLIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PENSIONES COMO SOLUCIÓN.

A. Introducción

Nuestra experiencia de más de tres décadas con un sistema de pensiones privatizado, que en teoría se autorregula de acuerdo con las reglas de la libre competencia, nos ha evidenciado la axiomática

existencia de dificultades y problemas estructurales de larga data en el Sistema de AFP. Problemas que difícilmente pueden ser corregidos mediante ajustes marginales.

Es por ello que urge poner fin a las ya mencionadas y desarrolladas falencias de nuestro sistema de pensiones que explican no solamente el bajo nivel de pensiones que recibe el sector civil de la población, sino que también la vulnerabilidad ante los vaivenes de los mercados financieros, la injusta redistribución económica por medio de la cual se le entregan grandes sumas de dinero a importantes conglomerados económicos extranjeros, las altas tasas de ganancias que reciben las entidades administradoras en una industria concentrada y desnacionalizada, y el resto de características ya comentadas que hacen de nuestro sistema previsional uno completamente insuficiente.

Además, como ya fue indicado en el segundo capítulo, desde la gran crisis financiera del 2008 varios países han revertido sus intentos y/o procesos privatizadores del régimen de pensiones. Las causas de ello las encontramos principalmente en los efectos adversos que estos sistemas de pensiones generaron sobre las finanzas públicas de la nación, como también por la volatilidad financiera y política vivida en los países, las altas comisiones cobradas por las entidades, y por sobre todo las bajas pensiones que entregaba el sistema. Es por esto que, a continuación, se analizará la experiencia de desprivatización, y con ello monopolización, de los sistemas de pensiones en Argentina, Hungría, Polonia y Bolivia; para luego realizar ciertas reflexiones respecto de estos procesos con el objetivo de extraer las ideas y principios que nos permitirían mejorar el sistema previsional chileno.

En cuanto a la competencia de las AFPs es importante tener presente lo dicho por Henning Hansen, Asesor Senior de la DFSA¹⁵⁸ el 27 de marzo del 2018 en el foro de ICARE - Mejores Pensiones para Chile, al explicar el funcionamiento del sistema previsional danés, el cual fue elegido el mejor sistema de pensiones del mundo según el Melbourne Mercer Global Pension Index 2017. Hanssen indicó que *“no se necesita tener a mucha gente compitiendo para obtener un mejor resultado, ya que en nuestro caso menos AFPs han logrado proveer un buen servicio”*.¹⁵⁹ Sobre esta aseveración se profundizará de manera especial y detallada en la cuarta sección de este capítulo.

¹⁵⁸ El *Danish Financial Supervisory Authority* es el ente regulador danés encargado de fiscalizar los mercados financieros.

¹⁵⁹ ICARE, Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas. 2018. Así funciona el sistema de pensiones en Dinamarca, uno de los más destacados [en línea]. 27 de marzo, 2018. < <https://www.icare.cl/contenido-digital/asi-funciona-el-sistema-de-pensiones-en-dinamarca-uno-de-los-mas-destacados/> > [consulta: 25 noviembre 2018].

B. Desprivatización de las pensiones en el derecho comparado

I. Argentina

La historia del sistema previsional argentino tiene bastantes semejanzas con la de su símil chileno. Así, desde principios del siglo XX, se crearon en Argentina los primeros regímenes previsionales de tipo sectorial, y fue así como a fines de 1930 existían sistemas de pensiones para trabajadores de la administración pública, ferroviarios, bancarios, periodistas, trabajadores gráficos, etc.

Mientras que, a partir de mediados de la década del 40, la cobertura se fue generalizando y con ello se fueron equiparando las cotizaciones, beneficios, edades mínimas y demás requisitos. De modo que, con el peronismo, Argentina se convirtió en uno de *“los primeros países en el mundo en contar con un sistema de jubilaciones y pensiones mayoritariamente unificado, administrado por el Estado y con un alto grado de cobertura”*.¹⁶⁰ Incluso, este proceso de extensión de la cobertura del sistema previsional se mantuvo durante el régimen militar, aunque viéndose modificado el régimen de financiamiento del sistema.

Sin embargo, estos procesos de unificación y expansión del sistema llegaron a su fin en julio de 1994, con la entrada en vigor de la Ley 24.241, la que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y con él las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Esta reforma previsional, fue impulsada por el entonces presidente argentino Carlos Menem, durante su primer gobierno, fuertemente influenciado por las instituciones de Bretton Woods y siguiendo por tanto las ideas neoliberales que reinaron durante su mandato.

La creación de las AFJP siguió cercanamente el modelo chileno de las AFPs, aunque también tuvo ciertas diferencias en el diseño y funcionamiento como por ejemplo que, *“en Argentina se estipuló que al menos una AFJP debía ser estatal, que en este caso era administrada por el Banco de la Nación Argentina, y la ANSES (Administradora Nacional de Seguridad Social) administraba la Seguridad Social pública”*.¹⁶¹

De tal modo, el Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones (SIPJ), que surgió con la Ley 24.241 de 1994, estableció un sistema de dos pilares. El primero, que funcionó como uno de ‘reparto’, era administrado por el Estado y otorgaba una prestación muy similar para cada uno de los jubilados,

¹⁶⁰ NINO, M. 2005. Algunos puntos clave para entender la situación actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino. Revista Realidad Económica, (211): 76.

¹⁶¹ SOLIMANO, A. op. cit. p. 61.

denominada Prestación Básica Universal (PBU). Mientras que el segundo pilar les otorgó a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes: (i) de reparto con beneficios definidos administrado por el Estado que otorga una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP); o (ii) de capitalización individual, con contribución definida, gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas con esa única y específica finalidad. Además, y también a cargo del Estado, se brindó un pago compensatorio por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen. Este pago se denomina Prestación Compensatoria (PC) y, al igual que la PBU, les correspondió a todos los trabajadores que cumplieran con los requisitos de edad y años con aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del SIJP.¹⁶²

El nuevo sistema previsional hizo también ajustes orientados a hacer más difícil la obtención de beneficios. Se aumentaron las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas gradualmente a 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, y además se elevó de veinte a treinta años el plazo requerido para acceder a los beneficios y prestaciones, lo que provocó una importante reducción en la cobertura del sistema.

La implementación de este nuevo sistema implicó una carga importante para las finanzas públicas del Estado argentino, debido a que una parte importante de afiliados se trasladó al pilar de capitalización individual, y por lo tanto dejó de cotizar por el total en el pilar público que, no obstante, mantuvo la obligación de pagar pensiones a un número importante de afiliados. Así, seis años después de su implementación, *“el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente a 3,3% del PIB en el año 2000”*.¹⁶³

Con el objetivo de reducir este déficit se intentó disminuir las garantías estatales a las pensiones, *“pero cuando ocurre las crisis de convertibilidad (2001) se reducen los aportes patronales y personales y se introducen restricciones a la movilidad entre prestaciones. Por otra parte, el Gobierno nacional absorbe la administración de algunas cajas administradas por los Gobiernos provinciales”*.¹⁶⁴ Además, cabe mencionar que con el fin de la caja de convertibilidad el valor general de las pensiones -en pesos argentinos- sufrió una reducción importante.

¹⁶² CETRANGOLO, O., y GRUSHKA, C. 2008. Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Serie Financiamiento del Desarrollo 205. Santiago, Naciones Unidas – CEPAL. pp. 13-14.

¹⁶³ *Ibíd.* p. 17.

¹⁶⁴ SOLIMANO, A. op. cit. p. 62.

Desde mediados del 2003 comenzaron a elaborarse distintas iniciativas gubernamentales que buscaron atenuar –con ostensibles resultados– muchos de los malos asociados al SIJP. De todas las herramientas de política pública utilizadas, la gran mayoría estuvo orientada a:

“a) desde 2003, recomponer los ingresos de la clase pasiva, fijando prioridades en aquellos con haberes inferiores;

b) desde 2005, incorporar masivamente beneficiarios, hasta entonces excluidos del sistema previsional contributivo por las epidemias del desempleo y la precariedad laboral que signaron los noventa;

c) en 2007, aumentar de 0,85 a 1,5 el porcentaje para el cálculo de la prestación adicional por permanencia;

d) reglamentar un coeficiente de actualización de las remuneraciones que sirven de base para el cálculo del haber inicial, hacia mayo de 2008;

e) instaurar un mecanismo legal de movilidad de las prestaciones previsionales, en agosto 2008,
y,

f) eliminar los años de inactividad del cómputo de la remuneración que sirve de base para determinar la prestación por permanencia, cuya incorporación rebajaba hasta entonces el haber inicial (en agosto de 2008).”¹⁶⁵

Finalmente, el 4 de diciembre de 2008, con la promulgación de la Ley 26.425 y bajo el Kirchnerismo, se dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público y quedó así oficializado el nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en reemplazo del antiguo SIJP. Con la publicación en el Boletín Oficial de esta nueva normativa se dispuso el traspaso de los fondos del sistema de capitalización privado al régimen de reparto público.¹⁶⁶ En efecto, el 1 de enero de 2009 entró en vigor el SIPA que, hasta el día de hoy actúa con financiamiento recibido conforme a los principios propios de un sistema solidario de reparto.

No obstante, la disolución del régimen de jubilación privado generó mucha resistencia de parte del ‘*establishment*’ financiero, el cual no solamente boicoteó los mercados con ventas masivas de activos bursátiles en cartera, sino que también incentivó a los futuros jubilados a que iniciaran una ola de juicios en contra del Estado argentino. De todas las acciones judiciales interpuestas, la que más prosperó fue el

¹⁶⁵ CALVI, G. y CIMILLO, E. 2010. Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino. Tapirawi, Revista de Estudios Sobre sociedad y justicia, (1): 81.

¹⁶⁶ s.n. 2008. Oficializaron la estatización de las jubilaciones privadas y la ANSeS ya recibe todos los fondos [en línea] Clarín. 9 de diciembre, 2008. <https://www.clarin.com/ultimo-momento/oficializaron-estatizacion-jubilaciones-privadas-anses-recibe-fondos_0_Hy3e9ms0aYe.html> [consulta: 27 noviembre 2018].

reclamo de inconstitucionalidad de la ley 26.425 promovido por Pablo Ariel Rossi, un afiliado a la AFJP Arauca Bit, quien fundó su recurso en el hecho de que los fondos que se encontraban en su cuenta de capitalización e integraban su patrimonio pasaron a poder del Estado Nacional, lo que a su juicio implicaba una grosera y evidente violación al derecho de propiedad garantizado por la Constitución Argentina.¹⁶⁷

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina confirmó lo fallado en primera y segunda instancia por la Cámara Federal de la Seguridad Social Argentina, y rechazó la demanda en base a los argumentos de la Procuraduría Fiscal, conforme a los cuales el cambio de régimen privado al público no le generó al recurrente un daño concreto. De modo que, con esto, el máximo tribunal de justicia argentino avaló la estatización de los ahorros previsionales que los trabajadores tenían depositados en las AFJP.¹⁶⁸

II. Hungría

El primer régimen de pensiones húngaro se fundó en 1912 y, al ser financiado por el Estado, estaba destinado únicamente a los funcionarios públicos. Luego, a partir de la promulgación de la Ley XL del año 1928, la cobertura se amplió también para los trabajadores del comercio y la industria, dejando fuera a los agricultores, con lo que se alcanzó una tasa de cobertura cercana al 50%.¹⁶⁹

Luego, durante los años previos a la Segunda Guerra y hasta el término de ella, Europa experimentó una hiperinflación que empobreció fuertemente a Hungría, lo que provocó una importante disminución respecto de los activos que el país destinaba a la Seguridad Social.¹⁷⁰ En razón de ello es que alrededor del año 1950 se estableció oficialmente el sistema *Pay-As-You-Go* (PAYG) que, con la finalidad de mejorar las arcas estatales, se basaba en el reparto y de manera satisfactoria logró alcanzar una cobertura cercana al cien por ciento en el año 1975.¹⁷¹

¹⁶⁷ CARRILLO, C. 2013. Ni el tiro del final les salió a las AFJP. fondos [en línea] Pagina 12. 28 de marzo, 2013. <<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-216799-2013-03-28.html>> [consulta: 27 noviembre 2018].

¹⁶⁸ s.n. 2013. Fue constitucional estatizar las AFJP [en línea] LaVoz.com.ar. 27 de marzo, 2013. <<https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/fue-constitucional-estatizar-afjp>> [consulta: 27 noviembre 2018].

¹⁶⁹ FERGE, Z. 1999. The Politics of the Hungarian Pension Reform. En: MÜLLER, K., RYLL, A., y WAGENER, HJ. (eds) Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe. Contributions to Economics. Physical Heidelberg. pp. 231-246.

¹⁷⁰ SIMONOVITS, A. 2009. Hungarian Pension System and its Reform. Budapest, Hungarian Academy of Sciences, Institute of Economics. p. 5.

¹⁷¹ ORBAN, G., y PALOTAI, D. 2005. The sustainability of the Hungarian pension system: a reassessment. Budapest, Magyar Nemzeti Bank. p. 9.

Sin embargo, y principalmente por la influencia de las distintas fuerzas políticas que han dominado y gobernado la región, en las últimas décadas el régimen previsional húngaro ha experimentado grandes y continuas transformaciones. La primera de estas grandes reformas fue la de 1998, la cual *“buscaba crear un esquema mixto que combinara reparto con capitalización. Estas reformas fueron impulsadas por economistas húngaros reconvertidos al libre mercado, tras el fin del régimen socialista, por el Banco Mundial y contaron con el beneplácito de la comunidad financiera local”*.¹⁷²

De tal modo, el 1 de enero de 1998 comenzó a regir un nuevo sistema previsional basado en los siguientes tres pilares: i) pilar público financiado con las contribuciones de empleados y empleadores, ii) pilar privado de cuentas individuales y carácter obligatorio que era administrado por entidades privadas sin fines de lucro, y iii) pilar privado de contribuciones voluntarias.¹⁷³

Sin embargo, en diciembre del año 2010 el sistema de pensiones se desprivatizó por medio de la adopción de las actas #100 y #101, las cuales vinieron a eliminar la obligatoriedad que existía para los trabajadores de pertenecer al segundo pilar. A tal fecha, el sistema de pensiones húngaro tenía 4.5 millones de afiliados, lo que equivalía a una tasa de cobertura cercana al 70% de la población activa, las pensiones se pagaban en base a un salario de referencia que variaba según los años de cotización, y existían dieciocho entidades que gestionaban los fondos de la capitalización privada, pero solamente entre cinco de ellas concentraban el 75% de los miembros y el 82% de los activos del segundo pilar. Mientras que las comisiones promedio cobradas a los afiliados fluctuaron entre un 3% (2002) y un 1.45% (2009).¹⁷⁴

En lo que respecta a la desprivatización y monopolización estatal, un factor que contribuyó sustancialmente a su implementación fue que el retorno real de las inversiones del pilar privado, durante los doce años de implementación del sistema, fue prácticamente cero o incluso negativo en ciertos periodos. En consecuencia, las tasas de reemplazo para los adscritos al pilar de capitalización se ubicaban entre 25% (con veinte años de contribución) y 50% (con cuarenta años de contribución), lo que evidenciaba un modesto desempeño en términos del nivel de pensiones a pagar por el sistema. Mientras que, las tasas de reemplazo del pilar público estaban en el rango de 33% (con veinte años de contribución) y 66% (con cuarenta años de aporte).¹⁷⁵

¹⁷² SOLIMANO, A. op. cit. p. 64.

¹⁷³ SIMONOVITS, A. op. cit. p. 1-2.

¹⁷⁴ HIROSE, K. 2011. Pension reform in Central and Eastern Europe: in times of crisis, austerity and beyond. Budapest, International Labour Organization (ILO). pp. 172 – 186.

¹⁷⁵ *Ibíd.* p. 187.

Al igual que en los casos de Argentina, Polonia y Bolivia, “una de las principales razones que condujo al Gobierno y Parlamento de este país a la desprivatización del sistema de pensiones fue de orden fiscal, además de la percepción de un débil desempeño del pilar privado de capitalización en cuanto a su potencial de pagar pensiones adecuadas, además [sic] de sus bajos retornos y altas comisiones. En efecto, el déficit del sistema húngaro se incrementó de 0,19% del PIB en 1998 (año de introducción del nuevo sistema) a 1.14 en 2010. Por otra parte, el gasto total en pensiones alcanzó el 10% del PIB en 2010”.¹⁷⁶

El déficit en las finanzas del Estado, como efecto de la privatización del sistema de pensiones, se debió al traspaso de un porcentaje importante de cotizantes al pilar de capitalización privada y con ello, a la reducción en los ingresos provenientes de las contribuciones que recibe el Estado, al tiempo que una proporción no menor de la población decidió permanecer en el pilar público, y obviamente el Estado debe pagarle sus pensiones.

Como consecuencia de la reforma previsional del 2010, el 96.8% de los afiliados decidió cambiarse al pilar público. Esto provocó una eventual desaparición del pilar de capitalización obligatoria, de modo que el sistema de pensiones convergió a uno de carácter mixto y compuesto por un componente de Seguridad Social estatal de reparto (predominante) y un componente (voluntario-privado) de pensiones. Mientras que, en lo relativo a las finanzas públicas húngaras, éste retorno masivo al pilar público le permitió al primer ministro húngaro, Viktor Orban, reducir de manera sustancial la deuda externa del país.¹⁷⁷

III. Polonia

Una vez terminados los gobiernos socialistas en Polonia, la primera reforma a la Seguridad Social tuvo lugar en 1991, durante el gobierno de Lech Walesa, y estuvo orientada a mitigar los costos sociales de la transición al capitalismo. Además, durante la primera mitad de los años 90’s, a partir de las recomendaciones e influencias de políticos y economistas neoliberales, se adoptaron en Polonia ciertas políticas públicas y económicas de shock que tuvieron costos sociales significativos como, por ejemplo, una caída masiva en el PIB y un aumento en el desempleo.¹⁷⁸

¹⁷⁶ SOLIMANO, A. op. cit. p. 66.

¹⁷⁷ THE ORANGE FILES. 2016. Nationalization of Private Pension Funds [en línea] <<https://theorangefiles.hu/nationalization-of-private-pension-funds/>> [consulta 1 de diciembre de 2018].

¹⁷⁸ SOLIMANO, A. op. cit. p. 68.

En el año 1999 tuvo lugar en Polonia una gran reforma al sistema de previsión social, mediante la cual se introdujo un sistema de tres pilares, entre los cuales se incluyeron por primera vez un pilar de capitalización basado en cuentas individuales. De este modo, el sistema de pensiones polaco implantado en 1999 estaba constituido por los siguientes pilares, entre los cuales los dos primeros eran obligatorios: “a) un organismo de seguros sociales reformado basado en el modelo de reparto, b) unos fondos de pensiones privados y c) unos seguros complementarios. Como novedad respecto al sistema anterior se establece en el primer pilar un vínculo directo y transparente entre las cotizaciones y las pensiones futuras, con una fuerte incitación a la jubilación tardía. El segundo pilar reposa sobre la capitalización y debe ser implementado de forma progresiva, creando fondos de pensiones privados y un organismo que los controle. El tercer pilar, facultativo, se compone de planes de jubilación de empresa y de dispositivos de ahorro de carácter comercial. Este último ya existe, pero será potenciado a través de beneficios fiscales”.¹⁷⁹

En Polonia, al igual que en Argentina, Hungría y Bolivia, la introducción del segundo pilar de capitalización obligatoria condujo a un significativo déficit fiscal en base a las mismas razones ya explicadas al momento de comentar el caso argentino y húngaro. Con ello nos referimos a que, con este tipo de reformas en los sistemas previsionales (que introducen un pilar privado de capitalización individual obligatoria) disminuyen las contribuciones a la seguridad pública que recibe el Fisco, so pesar de que éste debe seguir brindando las mismas prestaciones de Seguridad Social, de modo que para el Estado disminuyen los ingresos, mientras los gastos se mantienen en las mismas cifras.

Asimismo, y tal como ha sido señalado por Solimano, “esta transferencia de recursos hacia el sector privado tuvo como contrapartida un aumento muy significativo de la deuda pública que se emitió para financiar el déficit fiscal adicional ocasionado por el nuevo sistema de pensiones. Este déficit acumulado se estima en 110.000 millones de dólares o 18% del PIB de Polonia. Para reducir este alto costo fiscal el Gobierno polaco adopta diversas medidas orientadas a reducir la importancia absoluta y relativa del pilar II de las OFE (capitalización) y se reducen en 66% las contribuciones que van a este pilar. Asimismo, parte del costo del ajuste se traslada a los pensionados futuros, aumentando, en forma gradual, la edad de jubilación (...)”.¹⁸⁰

En virtud de ello, y para seguir el proceso de reducción de la política fiscal, con fecha 6 de diciembre de 2013, el Parlamento polaco decidió enmendar el acta de pensiones. De modo que, al igual

¹⁷⁹ RÓDENA, F., y GARCÉS, J. 2001. La protección social en el este de Europa: el caso polaco. *Alternativas - Cuadernos de Trabajo Social* (9): 74.

¹⁸⁰ SOLIMANO, A. op. cit. p. 69.

que lo realizado en Hungría durante el año 2010, les entregó a los afiliados la posibilidad de decidir libremente si preferían seguir afiliados a las entidades privadas (OFE), o bien optaban por transferir sus recursos al pilar estatal (ZUS), que se guía por el sistema de cuentas nocionales que se explicará más adelante.¹⁸¹

La respuesta de los trabajadores polacos fue que el 85% se cambió al pilar público, y solo un 15% permaneció cotizando en alguna OFE. En razón de ello, en el año 2014, la Oficina de Seguridad Social Estatal (ZUS) ya había recibido por la transferencia de los fondos US\$39.34 billones. Esto le permitió a Polonia reducir su deuda pública en un monto cercano al 8 por ciento de su PIB.¹⁸²

Cabe mencionar además que, si comparamos el caso de Polonia con el de Hungría, la proporción de personas que se trasladaron al pilar público fue menor (85% en Polonia versus el 97% en Hungría); y, por tanto, la proporción de activos que se trasladaron al pilar público también fue inferior. Finalmente, cabe mencionar que en Polonia el proceso de reducción de las OFE estuvo acompañado de una crisis de confianza en los mercados, caída del precio de activos, depreciación de la moneda nacional, y con ello de una crisis económica. Al contrario, el mejoramiento de la situación fiscal polaca que implicó la importante reducción del tamaño del segundo pilar del sistema de pensiones (OFE) fue un factor que sirvió de estabilizador en términos macroeconómicos.¹⁸³

IV. Bolivia

Si bien la historia moderna de la Seguridad Social en Bolivia se inicia a fines del siglo XIX, no fue sino hasta el año 1956, con la promulgación del Código de Seguridad Social Boliviano (sustentado en los principios de solidaridad económica y social, universalidad en el campo de aplicación y contingencias cubiertas y personas protegidas, unidad legislativa y de gestión) cuando el país comenzó a gozar de un verdadero sistema de Seguridad Social.¹⁸⁴

De tal modo, en el año 1956, con la creación de un Fondo Básico de Pensiones fue que en Bolivia se determinó “*otorgar beneficios a los jubilados, llamados renta básica, bajo un sistema de reparto (pay*

¹⁸¹ JAKUBOWSKI, S. 2016. Reversal of the Pension Reform in Poland. Šiauliai University Press, 39(2): 42.

¹⁸² THOMSON REUTERS. 2015. UPDATE 1-Polish court says moving pension fund assets to state was legal. [en línea] <<https://www.reuters.com/article/poland-pensions-tribunal/update-1-polish-court-says-moving-pension-fund-assets-to-state-was-legal-idUSL8N12Z47N20151104>> [consulta: 2 diciembre 2018].

¹⁸³ SOLIMANO, A. op. cit. p. 73.

¹⁸⁴ DURAN, F., y PICADO, G. 2009. República de Bolivia - Diagnóstico del sistema de Seguridad Social. Lima, OIT/ Oficina Subregional para los Países Andinos. p. 27

*as you go); donde tales beneficios eran financiados con tasas de cotización sobre los salarios y aportes de los trabajadores activos”.*¹⁸⁵

Sin embargo, este sistema de reparto presentó varios problemas en el transcurso de su implementación. En primer lugar, los niveles de deudas contraídas (tanto en el sector privado como en el público) llegaron a ser muy altos y, con ello comenzó una creciente presión financiera sobre el Estado para cumplir el pago de las rentas. Todo ello en un contexto que registraba cambios en la estructura demográfica (aumento en la esperanza de vida) y deficiencias tanto administrativas como de recaudaciones del sistema.

Por otra parte, *“la hiperinflación de mediados de los años ochenta también erosionó las reservas del sistema de pensiones y comprometió su viabilidad financiera. Otro factor adicional que desencadenó la crisis del reparto fue la generación de incentivos perversos a subcotizar los primeros años y sobrecotizar los últimos para el cálculo de pensiones”.*¹⁸⁶

Estos problemas en el sistema de reparto le demandaron al Estado de Bolivia modificaciones en la Seguridad Social que permitieran su sostenibilidad en el largo plazo. Sin embargo, la respuesta del gobierno, encabezado en ese entonces por Gonzalo Sánchez de Lozada, no fue implementar modificaciones para su viabilidad futura, sino que cambiar radicalmente a un sistema de capitalización individual.

De este modo, en el año 1996, se llevó a cabo una gran reforma previsional mediante la promulgación y publicación de la Ley N° 1732. Esta reforma legislativa lo que hizo fue reemplazar el antiguo Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) por un nuevo Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD); el cual vino a instaurar *“la capitalización individual de los aportes personales, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la reforma realizada en Chile. Esto significa administración privada de fondos en fideicomiso por parte de entidades denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)”.*¹⁸⁷ Con ello, *“las instituciones responsables del sistema de reparto fueron eliminadas, transfiriendo sus activos financieros y no financieros al Tesoro General de la Nación para cubrir parte del pago de las rentas”.*¹⁸⁸

¹⁸⁵ CHÁVEZ, G., y MURIEL B. 2005. Impacto económico – social de los sistemas de reparto de pensiones: análisis de estrategias de financiamiento. Documento de Trabajo MpD 001/2005, La Paz, Maestrías para el Desarrollo – Universidad Católica Boliviana. p.1

¹⁸⁶ *Ibíd.* p. 1

¹⁸⁷ BONADONA, A. 2003. Género y sistemas de pensiones en Bolivia. Santiago, CEPAL - Naciones Unidas. p. 13.

¹⁸⁸ CHÁVEZ, G., y MURIEL B. op. cit. p. 2.

Sin embargo, con la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia se modificó la Constitución, y en materia de seguridad se reestructuró el sistema de pensiones para que cumpliera con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Bolivia en cuanto éste señala que *“la Seguridad Social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.”*

En razón de ello, el 10 de diciembre de 2010 fue publicada la -aún vigente- Ley de Pensiones N° 65 con el objetivo de nacionalizar el sistema de pensiones. De esta forma se puso término a la Ley N° 1732, que hace trece años había privatizado el sistema de pensiones, y se nacionalizaron los aportes de 1,2 millón de trabajadores que hasta ese entonces habían sido administrados únicamente por dos AFP, ambas filiales de grandes grupos económicos extranjeros como lo son BBVA y Zúrich Financial Service. Además, la nueva ley creó también un fondo solidario, destinado a brindar pensiones para el importante porcentaje (más de 60%) de la fuerza laboral boliviana que se encuentra en el sector informal, financiado con aportes de las empresas y de los funcionarios. Esto último les permite a los trabajadores informales acceder a una jubilación mínima una vez que cumplan con diez años de aportes voluntarios.¹⁸⁹

Respecto a los resultados que trajo esta reforma previsional cabe estarnos a lo señalado por la BBC, la cual el año 2013 publicó que *“según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cobertura previsional de Bolivia abarca a un 97% de su población, por encima de países como Argentina, Brasil o Chile, todos con un Producto Interno Bruto (PIB) muy superior”*.¹⁹⁰ De modo que, tras desprivatizar su sistema previsional y poner fin a las AFPs, con la monopolización estatal de la administración de las pensiones, si bien Bolivia siguió siendo uno de los países más pobres de la región, logró convertirse en el con la mayor cobertura jubilatoria.

C. Lecciones de la experiencia internacional comparada de desprivatización.

La revisión y estudio de los ciclos de privatización y posterior desprivatización de los sistemas de pensiones en Argentina, Hungría, Polonia y Bolivia nos sugiere diversas conclusiones, varias de ellas potencialmente relevantes para mejorar nuestro actual régimen de pensiones en Chile.

¹⁸⁹ AP. 2010. Bolivia nacionaliza sistema de pensiones y baja edad de jubilación a 58 años. [en línea] La Tercera. 3 de diciembre, 2010. <<https://www.latercera.com/noticia/bolivia-nacionaliza-sistema-de-pensiones-y-baja-edad-de-jubilacion-a-58-anos-2/>> [consulta: 3 diciembre 2018].

¹⁹⁰ JUSTO, M. 2013. Bolivia, donde los jubilados están más protegidos [en línea] BBC Mundo. 28 de octubre, 2013. <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131023_economia_bolivia_jubilaciones_m> [consulta: 3 diciembre 2018].

En primer lugar, la privatización del régimen de pensiones en los cuatro países durante la década de 1990 fue promovida como una solución a las dificultades preexistentes de los sistemas previsionales públicos de aquellos países, sin embargo, la promesa de mejores pensiones y menores déficits fiscales no se materializó, y por tanto la privatización del régimen de jubilación no gozó de ningún tipo de legitimidad ciudadana. Además, estas reformas previsionales trajeron con ellas un deterioro de las finanzas públicas acompañado de un rápido aumento de la deuda fiscal.

En segundo lugar, el traspaso de los fondos acumulados en las cuentas individuales a instituciones estatales vino siempre acompañado de leyes que garantizaban el compromiso del Estado de proveer prestaciones (pensiones) a los afiliados a niveles generalmente superiores a las que venían recibiendo desde el pilar privado.

Tercero, mientras que en Bolivia y Argentina la nacionalización de las pensiones se originó principalmente por causas políticas internas, Hungría y Polonia desprivatizaron sus regímenes de pensión y adoptaron sistemas de contribución definida principalmente con ocasión de encontrarse experimentando un momento de crisis fiscal y económica, acompañado de una creciente preocupación por el endeudamiento público.¹⁹¹

En cuanto a la discusión pública llevada a cabo en estos cuatro países durante sus procesos de reformas privatizadoras, lo cierto es que ésta siempre fue bastante limitada. Lo cual, a ojos de la OIT, es bastante riesgoso *“para la sustentabilidad de los nuevos sistemas de pensiones de seguir un procedimiento de imposición de reformas ‘desde arriba’ (por Gobiernos y su tecnocracia económica, con el apoyo de instituciones internacionales de crédito). En contraste, se enfatiza la necesidad de establecer un procedimiento de ‘diálogo social’ acompañando los procesos de reforma de la Seguridad Social”*.¹⁹²

En quinto lugar, las reformas privatizadoras vinieron condicionadas a préstamos solicitados y otorgados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI. Además, los nuevos sistemas de capitalización *“contaron con el amplio beneplácito de la comunidad financiera local e internacional (aseguradoras internacionales, fondos de inversión), que visualizaron un amplio campo de negocios en la administración de los fondos de pensiones, con las consiguientes ganancias monetarias”*.¹⁹³

¹⁹¹ KAY, S. 2014. Political Risk and Pension Reform in Latin America and Central and Eastern Europe. En: ISA/FLACSO meeting: 23 a 25 de julio de 2014. Buenos Aires. p. 11.

¹⁹² SOLIMANO, A. op. cit. p. 72.

¹⁹³ *Ibíd.* p. 72.

Sexto, la desprivatización de la previsión social en los cuatro Estados analizados no vino acompañada de una desestabilización financiera y menos trajo consigo una crisis económica o de confianza al país. Al contrario, al mejorar la situación fiscal se puso fin a una dinámica de acumulación y aumento de la deuda pública, lo que fortaleció la confianza interna y externa en estas economías.

Séptimo, en Bolivia no se abolieron las cuentas individuales, sino que se cambió la administración de éstas desde el sector privado al sector público, y los fondos de ellas siguieron perteneciendo a los titulares de las cuentas. Mientras que, en los casos de Argentina, Hungría y Polonia, las cuentas de aquellos trabajadores que se cambiaron de pilar fueron totalmente asumidas por una entidad estatal. Además, a diferencia de los trabajadores argentinos, húngaros y polacos, los bolivianos continuaron contribuyendo y aportando directamente en sus cuentas individuales.¹⁹⁴

Por último, la desprivatización del sistema de pensiones en los cuatro países fue, en general, recibida con sentimientos de alivio y apoyo por parte de la mayoría de los ciudadanos argentinos, polacos, húngaros y bolivianos, que habían perdido su confianza en la capacidad de las administradoras privadas para proveer adecuadas pensiones. Mientras que, desde la otra vereda, las compañías administradoras y los economistas y políticos neoliberales se resistieron a las grandes reformas so pretexto de predecir efectos negativos no solamente en las pensiones de los afiliados, sino que también en el mercado de capitales y en la inversión.

D. La monopolización de las AFPs como solución.

I. Propuesta principal: La vía legal al monopolio natural.

Hace aproximadamente dos siglos el destacado filósofo utilitarista Jeremy Bentham escribió que, *“puede haber algunos servicios con respecto a los cuales se tienen razones suficientes para no admitir la concurrencia o para limitarla, pero deben articularse sin demora semejantes razones. Es una excepción a una regla fundamental, y ninguna excepción debe pasar sin una razón justificativa”*.¹⁹⁵

Bajo estos preceptos, de que exista una razón justificativa, se puede argumentar la existencia de un monopolio. Sin embargo, en tal caso no nos encontraríamos frente a un monopolio voluntario, sino que esta figura económica en la que un mercado relevante exhibe características tales que provocan que

¹⁹⁴ KAY, S. op. cit. p. 29.

¹⁹⁵ IBENTHAM, J. 1825. Teoría de las penas y las recompensas, tomo III. Paris, Imprenta de E. Pochard. p. 167.

la óptima explotación de éste corresponda a un monopolista (con el monopolista mismo operando en dicho mercado relevante), es comúnmente conocida y denominada ‘monopolio natural’.

Incluso, cabe señalar que, el ya mencionado sistema previsional danés, que lidera la gran mayoría de rankings internacionales, fue el segundo país, después de Alemania, en introducir un sistema de pensiones estatal. Por su parte el ya citado Henning Hansen, además de señalar que la competencia no mejoró el sistema previsional danés, ha sido enfático en expresar que “*desde el año 1990 hasta hoy, pasaron de casi 150 AFPs a casi 50, y de ellas las 15 más grandes proveen el 96% de los activos*”.¹⁹⁶

Entonces, el mercado de las pensiones parece no mejorar por tener más administradoras compitiendo por las cuentas de cotizantes, sino que más bien todo lo contrario. Por ende, es más que razonable señalar que podría ser beneficioso que una única entidad administre todas las cuentas individuales, ya que con ello se gozaría de una gestión administrativa más eficiente que la actual.

Por ello es que, en base a las razones que se explicarán -y teniendo en consideración la información, los datos, la historia y el derecho comparado ya analizados- se fundamentará, a continuación, la propuesta principal de esta memoria: la monopolización del sistema de pensiones chileno. En lo siguiente, se explicará el por qué debe considerarse que el mercado -y también el funcionamiento- de las administradoras de fondos de pensiones sería bastante más óptimo y eficiente si es que existiera una sola entidad que administrara todos los fondos de pensiones, posiblemente sin fines de lucro y que idealmente fuese gestionada por el Estado de Chile.

Consideramos que este es el mecanismo idóneo para solucionar los grandes problemas y deficiencias que tiene nuestro régimen previsional, y para su aplicación se requerirá la derogación del D.L 3500, en conjunto con una reforma constitucional que permita así dar inicio a un nuevo sistema de pensiones basado en la existencia de una única AFP, contemplando siempre la posibilidad de que ésta sea sin fines de lucro y de carácter estatal.

a. La derogación del D.L 3500, y los cambios necesarios en nuestra Constitución.

El 24 de octubre de 1980, durante el régimen militar del general Augusto Pinochet Ugarte, y tras haber sido aprobada en el controversial plebiscito del 11 de septiembre de 1980, fue publicada nuestra

¹⁹⁶ ICARE, Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas. 2018. Así funciona el sistema de pensiones en Dinamarca, uno de los más destacado [en línea]. ICARE. 27 de marzo, 2018. <<https://www.icare.cl/contenido-digital/asi-funciona-el-sistema-de-pensiones-en-dinamarca-uno-de-los-mas-destacados/>> [consulta: 25 noviembre 2018].

aún vigente y muy vilipendiada Constitución Política de la República. Tras ello, solamente debieron transcurrir un poco más de dos semanas para que el día 13 de noviembre del mismo año fuera publicado en el Diario Oficial el D.L 3500.

Como ha sido señalado, mediante este decreto se estableció en Chile el ‘Nuevo Sistema de Pensiones’, el cual comenzó a operar el 1 de mayo de 1981 con una docena de AFPs. Esto significó un quiebre radical con el predicamento existente hasta esa fecha, al instaurar en el ámbito de la Seguridad Social un sistema de seguro privado basado en la capitalización individual.

Es indiscutible que la base de nuestro sistema de Seguridad Social, y especialmente del régimen previsional vigente, se encuentra en nuestra Carta Fundamental. Esto no se fundamenta únicamente por compartir un mismo origen, sin discusión política y durante un régimen autoritario, sino que también por el contenido ideológico que comparten ambos textos legales.

Existe un amplio consenso respecto a que la Constitución de 1980 fue bastante beneficiosa para la gestación de profundas modernizaciones de la economía chilena. La nueva definición que le dio al rol del Estado, como subsidiario de la iniciativa privada, así como también ciertas limitaciones en su actuar general, fueron claves para que pudieran introducirse cambios radicales en las bases de nuestra economía como también, de manera especial, en el diseño de la Seguridad Social y del actual sistema de pensiones.

Dentro de las bases de la institucionalidad, encontramos que nuestra Carta Fundamental reconoce explícitamente, y por medio de distintas disposiciones: la libertad, la igualdad (en dignidad y derechos), la familia (como núcleo fundamental de la sociedad), y el reconocimiento y amparo de los grupos intermedios. Sin embargo, como bien ha sido señalado por Florencia Larraín, estas disposiciones deben ser interpretadas *“en armonía con la debida delimitación de los poderes públicos, del principio de la legalidad al cual se someten todos los órganos del Estado y a las garantías y recursos que la Constitución establezca. No se trata simplemente de un conjunto de principios teóricos, sino que se aplican en forma concreta a los contenidos y formalidades que cumple todo el ordenamiento jurídico”*.¹⁹⁷

En lo que respecta concretamente al ámbito de la previsión y la Seguridad Social, destaca especialmente la garantía establecida en el artículo 19 N° 18 de nuestra Constitución Política que consagra el derecho a la Seguridad Social, y establece que la regulación de su ejercicio se efectuará

¹⁹⁷ LARRAÍN, F. 2012. El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos Constitucionales. Revista chilena de derecho, 39(2): 546.

mediante leyes de quórum calificado. En palabras de la ya citada Florencia Larraín, *“esta norma claramente ha actuado como un resguardo de la estabilidad del sistema toda vez que para cualquier modificación debe contar con la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Al respecto, este mismo precepto aclara el rol del Estado sobre la materia estableciendo que la acción de este estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de las prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. Ello no obsta al deber del Estado de supervigilar el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social. La norma también explicita que la ley podrá establecer cotizaciones obligatorias”*.¹⁹⁸

Cabe también constatar que nuestra Constitución, en su artículo 62, le ha reservado exclusivamente al presidente de la República la iniciativa de proyectos de materias de ley que correspondan o tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado. Se requiere esta misma iniciativa del presidente de turno para iniciar la tramitación de proyectos legales que pretendan establecer o modificar las normas sobre Seguridad Social o que incidan en ella, tanto en el sector público o privado, o que busquen fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos. De tal modo, el rol del Congreso Nacional respecto de estas materias queda limitado, pudiendo solamente aceptar, disminuir o rechazar los emolumentos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el presidente.

Un último resguardo constitucional que ampara al actual sistema de pensiones es la garantía establecida en el artículo 19 N° 24 de nuestra Constitución. Lo que hace esta norma es garantizar el derecho de propiedad respecto de sus diversas especies y sobre toda clase de bienes, corporales e incorporales. Además, determina que solamente la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. También, se dispone expresamente que nadie, nunca, puede ser privado de su propiedad, del bien que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales al dominio, a excepción de que el fundamento se encuentre en virtud de una ley general o especial por medio de la cual se autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por el legislador.

Respecto de esta última garantía comentada se ha señalado que *“guarda estrecha relación con el sistema de previsión establecido mediante el Decreto Ley 3500 toda vez que el sistema de capitalización individual supone el derecho de propiedad por parte del afiliado de su respectivo fondo de pensión. De este dominio, aun cuando se encuentra afecto a un fin específico y sujeto a una serie de*

¹⁹⁸ *Ibíd.* p. 547.

*condiciones legales para ejercer su derecho a pensionarse, es que nacen una serie de derechos para el afiliado, entre los cuales se cuenta el de transferir sus fondos a otra Administradora, el de elegir el nivel de riesgo que quiere asumir, el de decidir si quiere efectuar aportes voluntarios en forma individual o colectiva, etc”.*¹⁹⁹

En base a lo recién expuesto, es razonable señalar que el rol que ha jugado hasta el día de hoy nuestra Constitución Política de 1980 en la estabilidad del sistema de AFP es determinante, toda vez que comparte plenamente la concepción económica y doctrinaria que sustenta el actual sistema previsional, relativo al ahorro individual y al rol completamente subsidiario del Estado. En estas condiciones, para mejorar las pensiones de los chilenos, es menester no solo derogar el D.L 3500 que establece que los fondos de pensiones serán administrados por sociedades anónimas especiales que tendrían como giro específico esta tarea, sino que es necesario también realizar una reforma importante a nuestra Carta Fundamental. Solo por medio de ello será posible convertir nuestro sistema de pensiones en una Seguridad Social real y a la vez sostenible, que vaya más allá de los devaneos del mercado y que tenga al Estado como responsable final.

b. Eficiencia fiscal. Regular por sobre liberalizar.

*“Dentro del marco de un sistema de economía social de mercado es perfectamente válido que el Estado regule una determinada actividad económica, en la medida que se presenten circunstancias específicas que provoquen una apreciable distorsión, en el corto y largo plazo, en la asignación de los recursos productivos de la economía”.*²⁰⁰

Lo que se plantea en esta memoria, como vía para mejorar las pensiones que actualmente entregan las AFPs, es la instauración de un monopolio natural, por la vía legal. Lo anterior, en base a que el dar lugar a que opere una única empresa (o administradora) en el mercado de las pensiones es más barato -en términos económicos unitarios- que permitir la actuación de dos o más empresas de la misma naturaleza, en atención a la presencia de economías de escala, ya que la situación de equilibrio óptimo de largo plazo converge a la existencia de una única empresa.

Lo anterior se sostiene en cuanto a que la teoría económica señala que *“la sociedad sufre efectivamente una pérdida económica de recursos productivos al establecerse competencia, debido a la*

¹⁹⁹ *Ibíd.* p. 548.

²⁰⁰ ALÉ, J. 1990. Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales. Centro de Estudios Públicos (37):167.

*duplicación de inversiones e instalaciones que abastece un mercado específico, el que hubiera sido más eficiente, desde el punto de vista económico, proveerlo con una empresa única”.*²⁰¹

Así, el establecer -por medio de una reforma legal- que sólo pueda existir una entidad que cumpla la tarea de administrar los fondos de pensiones, traería como principal efecto una importante reducción en los costos de la industria. De modo que, el que exista solamente una administradora, y no las siete que actualmente componen el mercado, permitiría optimizar de bastante mejor manera los recursos.

Estableciendo un monopolio legal, el dinero destinado al pago de gastos operacionales disminuiría notablemente. Ya que, con sola una entidad en funcionamiento el monto a pagar por las remuneraciones del personal administrativo, al igual que los gastos de administración, disminuiría sustantivamente.

No es difícil hacer un rápido ejercicio mental y pensar en la importante suma de recursos que cada administradora debe desembolsar mes a mes para financiar su funcionamiento. Así, se nos vienen a la cabeza las grandes cantidades de dineros que deben destinarse tanto al pago de las remuneraciones de sus empleados, como también para poder contar con los inmuebles en donde se ubican las oficinas y los centros de atención al público, sumado además a los grandes montos de dinero gastados en marketing y publicidad al año.

Si tuviéramos una ley que asegurara la existencia de una única AFP, fundada en la existencia de un monopolio natural, los gastos totales se verían reducidos en un porcentaje importante que permitiría destinar una gran cantidad de dinero a la mayor necesidad de los chilenos, el aumento de sus pensiones.

Además, en caso de que existiera una sola AFP los gastos de fiscalización serían sin duda menores, y en el caso de que esta fuera estatal, la cantidad de dinero que podría ser destinado a mejorar las pensiones incrementaría. Toda vez que, al no tener fines de lucro, no podrían destinarse fondos para el reparto de utilidades, y así los que tomarían y recibirían este capital serían los mismos cotizantes.

Esto no solo significaría una mejor pensión para los jubilados, sino que también serviría para aumentar la confianza y legitimidad del actual sistema de pensiones, considerando que una de las grandes falencias que tiene nuestro actual modelo es la abismante diferencia entre las pensiones que otorgan las administradoras y los montos que reciben los dueños de ellas como utilidades de las empresas.

²⁰¹ *Ibíd.* p. 167.

Este planteamiento se asimila bastante a lo expuesto por el ya citado economista Andrés Solimano respecto a que *“las funciones de recaudación de cotizaciones y de pago de pensiones deben volver a instituciones públicas, y se deben crear instancias más activas de defensa del afiliado y de verificación que se respeten normas de inversión socialmente responsables de los fondos de pensiones e independientes del país. Se debe fomentar la participación y fiscalización de los cotizantes afiliados y sus organizaciones en los fondos que son de su propiedad, incentivando necesarios mecanismos de democracia económica”*.²⁰²

El monopolio legal que se propone en esta memoria se fundamenta, además de lo ya señalado, en argumentos económicos relativos a las economías de escala y los beneficios de las fusiones y adquisiciones.

Una economía de escala es aquella en la cual *“el coste total medio a largo plazo disminuye conforme se incrementa la cantidad de producción”*.²⁰³ En términos más simples puede entenderse como aquel poder que alcanza una empresa cuando logra un ritmo óptimo de producción para producir más a un menor costo, ya que a medida que su producción aumenta, los costos para producir cada unidad se reducen.

Las economías de escala tienen relación directa con los monopolios naturales, toda vez que en la medida que exista una sola entidad operando en una zona geográfica determinada, dicha entidad tendrá menores costes económicos a los que tendría si además existiera otra firma operando simultáneamente en esa misma zona.

Así, la existencia de una sola entidad en el mercado de la administración de las pensiones sería *“más barato en términos económicos unitarios que hacerlo con dos o más empresas de la misma naturaleza —hecho provocado por la presencia de las economías de escala— la situación de equilibrio óptimo de largo plazo converge a la existencia de una única empresa. Incluso la sociedad sufre efectivamente una pérdida económica de recursos productivos al establecerse competencia, debido a la duplicación de inversiones e instalaciones que abastece un mercado específico, el que hubiera sido más eficiente, desde el punto de vista económico, proveerlo con una empresa única”*.²⁰⁴

²⁰² SOLIMANO, A. op. cit. p. 133.

²⁰³ MANKIW, G. 2007. Principios de Economía. Madrid, Editorial Paraninfo. p. 196.

²⁰⁴ ALÉ, J. op. cit. p. 167.

Establecer por medio de una la ley que la administración de las pensiones queda encargada a un solo ente podría, además, traer los beneficios relativos a las fusiones y adquisiciones.²⁰⁵ Sobre todo, considerando lo que ha señalado la Fiscalía Nacional Económica en su Guía de Operaciones de Concentración al manifestar que *“las eventuales eficiencias que puedan emanar como consecuencia de una operación de concentración pueden representar un contrapeso a los riesgos aparejados a la misma.”*²⁰⁶

Las eficiencias que devienen de una fusión de empresas pueden darse por razones productivas, lo cual se vería reflejado en la posible *“obtención de economías de escala, economías de ámbito, economías de densidad, sinergias, eliminación de duplicaciones que reduzcan los costos operacionales, especialización de plantas, racionalización de funciones administrativas y de gestión (por ejemplo, ventas, marketing, contabilidad, compras, finanzas, producción); y de la distribución, publicidad y aumentos de capital”*.²⁰⁷

O bien, pueden también producirse eficiencias en relación con sinergias que permitan a la nueva entidad mejorar su desempeño de manera continua, en términos de calidad, servicio o variedad, lo cual emanaría principalmente de la complementariedad de las empresas que se concentran. Pero, *“este tipo de eficiencias es más propia de operaciones de concentración de carácter vertical o de conglomerado, que de operaciones de carácter horizontal”*. Razón por la cual las posibles eficiencias sinérgicas las podríamos presenciar de forma más segura en la posible concentración de la administración con las aseguradoras, en cuanto al rol que éstas últimas cumplen en la modalidad de renta vitalicia, que en la concentración de las actuales siete administradoras.

En síntesis, a partir de una regulación que dé lugar a un monopolio natural en el mercado de la administración de los fondos de pensiones, los costos que enfrentan hoy las entidades, y que son cubiertos por sus afiliados, se reducirían substancialmente. Esto podría, lógicamente, destinarse a aumentar las pensiones. Además, cabe considerar que la eventual concentración del mercado podría traer, además del beneficio de las sinergias en materia de racionalización de costes, eficiencias en la eliminación de duplicidades o por medio de la integración de componentes claves en la labor de la administración y entrega de las pensiones.

²⁰⁵ Entendiendo que con la monopolización se formaría una gran fusión entre las administradoras.

²⁰⁶ FISCALÍA NACIONAL ECONOMICA. 2012. Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración. Santiago, s.n. p. 22.

²⁰⁷ *Ibíd.* p. 23.

Cabe también considerar que, tal como se señaló anteriormente, si este monopolio natural se entrega a una empresa de carácter estatal la mejora en los montos de las pensiones podría ser aún mayor, ya que las utilidades que las administradoras de fondos de pensiones registran podrían entrar al erario público o bien destinarse directamente a mejorar las pensiones.

Lo recién expuesto se condice plenamente con el estudio del economista Fernando López, quien concluyó que *“las rentabilidades obtenidas por la industria de AFP en la última década han sido excesivas en un análisis de rentabilidad y riesgo de mercado. Los resultados muestran que la rentabilidad sobre patrimonio (ROE) promedio alcanzada por las AFPs (25,39%) fue igual a 4,8 veces la rentabilidad “justa” o de “equilibrio” para la industria (5,29%) en el período 2006-2015. En términos monetarios, de los US\$ 4.400 millones obtenidos por la industria en la última década, cerca de US\$ 3.500 millones corresponderían a una ganancia “excesiva”. Estos resultados son robustos a desviaciones razonables en el nivel de riesgo de mercado, costo de oportunidad de la utilidad del encaje y el uso de índices alternativos para el nivel de riesgo de mercado”*.²⁰⁸

Es común la crítica al establecimiento de monopolios sustentada en el riesgo de que el monopolista ostentará un poder de mercado que le llevará a abusar de dicha posición. Sin embargo, actualmente el mercado de la administración de fondos de pensiones ya se encuentra en sí monopolizado (u ‘oligopolizado’), y además goza de importantes barreras de entrada. De tal modo, es esencial que la monopolización que se propone a lo largo de esta memoria se desarrolle en conjunto con una exhaustiva regulación; la cual debe establecer de forma clara las normas, organización, y fiscalización del nuevo ente único a modo de evitar así cualquier conducta impropia de parte del nuevo administrador de los fondos de pensiones.

c. Servicios prestados mediante monopolios legales en Chile.

Como se ha visto, la propuesta de monopolizar la administración de los fondos de pensiones cuenta con un extenso sustento teórico, además de probados casos prácticos como lo son el sistema canadiense e italiano. Empero, la reforma que planteamos enfrentará sin duda una enorme oposición, y probablemente se señalará, entre tantas otras cosas, que el modelo chileno no admite una monopolización de dichas características.

²⁰⁸ LÓPEZ, F. 2016. Industria de AFP chilena: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar? Revista de Análisis Económico. 31(2): 113.

Sin embargo, es importante dejar en claro que a pesar de la actual imposición de las lógicas del libre mercado en la prestación de todo tipo de servicios que se vive en Chile, desde la restructuración política-económica llevada a cabo durante el régimen militar, existe una diversidad de servicios que se prestan mediante monopolios establecidos en la ley sustentados en los mismos criterios de eficiencia ya esgrimidos en esta memoria.

En este sentido, el Decreto Ley 211, que fija las normas para defensa de la libre competencia, en su artículo 4°, dispone que:

“Sólo por ley podrá reservarse a instituciones fiscales, semifiscales, públicas, de administración autónoma o municipales el monopolio de determinadas actividades como las señaladas en el inciso anterior. No obstante, y siempre que el interés nacional lo exija, se podrá autorizar por decreto supremo fundado y previo informe favorable de la Comisión Resolutiva que se establece en el presente decreto ley, la celebración o el mantenimiento de aquellos actos o contratos que, referidos en los artículos precedentes, sean sin embargo necesarios para la estabilidad o desarrollo de las inversiones nacionales (...).”

De esta forma, nuestra legislación vigente autoriza expresamente la existencia de monopolios legales, tanto respecto de instituciones públicas como privadas, con los distintos requisitos señalados. Así, es claro que nuestro ordenamiento jurídico permite figuras de estas características, de modo tal que “solamente” sería necesario -para dar lugar a nuestra propuesta principal- la correspondiente modificación constitucional, la derogación del D.L 3500, en conjunto con la dictación de una nueva ley y decreto supremo (si fuere de administración privada) para la materialización de nuestra propuesta. En lo siguiente se expondrán algunos de los casos en que se opera de dicha manera.

i. AFC

La cesantía es una de las contingencias que deben ser cubiertas por un sistema de Seguridad Social. En Chile se materializa mediante el seguro de cesantía, que se entrega desde el año 2001 por una única entidad, que recibe el monopolio legal de la administración de los fondos que los chilenos están obligados a entregar para cubrir esta contingencia. Así, el artículo 1° de la Ley 19.728 dispone:

“Establécese un seguro obligatorio de cesantía, en adelante "el Seguro", en favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, en las condiciones previstas en la presente

ley. El Seguro será administrado por una sociedad anónima denominada Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, en adelante Sociedad Administradora, que se regulará conforme a las disposiciones de la presente ley.”

Así, estamos frente a una contingencia de la Seguridad Social que se asimila tremendamente con la vejez, en tanto pretende otorgar prestaciones que permitan sobrevivir a quienes no están siendo capaces de obtenerlas de su propio trabajo. No se aprecian diferencias que justifiquen la implementación de una administración monopolizada en los fondos del seguro de cesantía y a la vez su negación respecto del seguro de vejez, salvo que existieran criterios de rentabilidad que lo sustentaran, lo que -según hemos investigado- no es así.

El ente único que administra los fondos es la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), y tiene la labor de gestionar dos fondos. Por un lado, el fondo de la cuenta individual de cesantía (CIC), y por otro lado el fondo de cesantía solidario (FCS). Para la inversión de estos fondos, la AFC debe sujetarse a disposiciones legales similares a las que regulan los Fondos D y E de las administradoras de pensiones. Así las cosas, sujetos a estas limitaciones de inversión, la AFC ha logrado muy buenos resultados, que son incluso mejores que los obtenidos por las AFPs, que tanta admiración generan.

Así, según los datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (que también debe supervigilar a la AFC), el fondo CIC tuvo una rentabilidad de 5,59% entre mayo de 2019 y abril de 2020, mientras que el fondo FCS tuvo una rentabilidad de 4,83% en el mismo período.²⁰⁹ Además, según los datos de la misma fuente, el fondo D tuvo un promedio (entre las diversas administradoras) de 3,58% y el fondo E de 4,97%, en el mismo periodo (relativo a los meses entre mayo y abril del 2020).²¹⁰

En lo que respecta a la comisión cobrada por la AFC, ésta tiene una base anual del 0,49% sobre el saldo de los fondos de cesantía, lo cual se condice con una de las propuestas complementarias que se expone más adelante, respecto del cobro de comisiones en los fondos de pensiones. Cabe señalar también que en esta sociedad existe una Comisión de Usuarios, cuya función es conocer los criterios empleados por la Sociedad Administradora para administrar los Fondos de Cesantía y otras materias específicas, tal como se ha sugerido reiteradamente que debieran tener las administradoras de fondos de pensiones.

²⁰⁹ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. Rentabilidad Real de los Fondos de Cesantía. [en línea] <<https://www.spensiones.cl/apps/rentabilidad/getRentabilidad.php?tiprent=FC&template=0>> [consulta: 7 de junio 2020].

²¹⁰ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. Rentabilidad Real de los Fondos de Pensiones. [en línea] <<https://www.spensiones.cl/apps/rentabilidad/getRentabilidad.php?tiprent=FP&template=0>> [consulta: 7 de junio 2020].

En definitiva, el monopolio legalmente establecido respecto de una contingencia de la Seguridad Social tan similar a la vejez, como lo es la cesantía, entregado a la AFC, ente privado que ha tenido buenos resultados en cuanto a rentabilidad e implementado algunas de las mejoras adicionales que consideramos necesarias para mejorar nuestro sistema de pensiones, nos reafirma en la certeza de estar haciendo la proposición correcta. Toda vez que el comportamiento y los resultados que ha tenido la AFC como ente único, al aprovechar el funcionamiento de economía de escala, nos reafirman la idea de que la monopolización de las AFPs es una gran propuesta para el mejoramiento del sistema y de las pensiones que otorga.

ii. Monopolios de servicios básicos

En el campo de los servicios básicos se aprecia el funcionamiento de monopolios entregados mediante concesiones. En efecto, respecto de la provisión de agua y electricidad se han establecido leyes que regulan la operación de los mercados, determinando la entrega de concesiones a quienes hagan la oferta mejor calificada por comités técnicos.

En el mercado eléctrico se ha establecido la libertad de funcionamiento para su generación, excepto por la regulación del precio de venta de la energía a empresas concesionarias de distribución. Sin embargo, en cuanto a la transmisión y distribución de la energía, el mercado opera bajo monopolios, entregados a prestadores individuales del servicio bajo la forma de concesiones. Así, el DFL N°1 de 1982 (Ley General de Servicios Eléctricos) establece normas objetivas y eficientes que determinan las zonas de concesión. Esto responde a criterios técnicos similares a los que justifican nuestra propuesta, en tanto la operación de diversas compañías en el mercado de transmisión y distribución de la electricidad implicaría enormes gastos de implementación a las compañías (por ejemplo, en la instalación de distintos cableados) que serían trasladados a los usuarios mediante aumento de precios, tal como ocurre en el mercado de las administradoras de fondos de pensiones con el cobro de las comisiones y su consiguiente disminución en los montos de las pensiones entregadas.

Respecto de los servicios sanitarios el funcionamiento del mercado es algo más complejo, pues existen las limitaciones asociadas a los derechos de aguas, su disponibilidad y posibles distorsiones de mercado. Sin perjuicio de ello, respecto de la distribución de agua en polos urbanos opera la misma lógica de monopolios naturales establecida respecto de la transmisión y distribución de electricidad. Así, la Ley General de Servicios Sanitarios entrega concesiones a diversas operadoras para que hagan la entrega de estos servicios en territorios determinados, estableciendo así monopolios regulados.

Como se ve, los servicios básicos son mercados que, al igual que el seguro de cesantía o el seguro de vejez, tienen un grado tan alto de regulación que no permite a los prestadores monopólicos abusar de su posición dominante, sin perjuicio de las constantes y sucesivas mejoras que pueden hacerse. De tal modo, es posible señalar que en nuestro ordenamiento legal existen distintos monopolios que han tenido resultados exitosos.

d. El caso Poucet y Pistre ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

A lo largo de esta memoria se han hecho distintas referencias al derecho de la competencia, específicamente en lo que respecta a su relación con la Seguridad Social y con las entidades que forman parte de ella. En la jurisprudencia comparada es posible encontrar un caso muy interesante en el cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se pronunció respecto al posible abuso de posición dominante que puede ejercer una entidad que actúa de forma monopólica en el mercado de la Seguridad Social.

Con fecha 17 de febrero de 1993 el TJUE emitió sentencia respecto de los asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, y resolvió el litigio pendiente entre Christian Poucet y Assurances générales de France (AGF) y Caisse mutuelle régionale du LanguedocRoussillon (Camulrac), y entre Daniel Pistre y Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Canvaca). Zanjando así la discusión que generaba la interpretación de los artículos 85 y 86 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (CEE).²¹¹

²¹¹ Artículo 85.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 84, la Comisión velará por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 81 y 82. A instancia de un Estado miembro o de oficio, y en colaboración con las autoridades competentes de los Estados miembros, que le prestarán su asistencia, la Comisión investigará los casos de supuesta infracción de los principios antes mencionados. Si comprobare la existencia de una infracción, propondrá las medidas adecuadas para poner término a ella.

En caso de que no se ponga fin a tales infracciones, la Comisión hará constar su existencia mediante una decisión motivada. Podrá publicar dicha decisión y autorizar a los Estados miembros para que adopten las medidas necesarias, en las condiciones y modalidades que ella determine, para remediar esta situación.

Artículo 86.

Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 12 y 81 a 89, ambos inclusive.

Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.

La cuestión controvertida del caso se refería a que los señores Poucet y Pistre se oponían a cumplir con los requerimientos de pago de las cotizaciones de Seguridad Social que determinadas entidades francesas les cobraban. La oposición de los litigantes se fundaba en que, si bien la afiliación a un sistema de Seguridad Social era obligatoria, ellos estimaban que debía existir libertad para afiliarse a cualquier compañía de seguros establecida en el territorio de la Unión Europea, ya que de lo contrario se estarían sometiendo a condiciones fijadas unilateralmente por determinados organismos que gozarían de una posición abusiva o de dominio, atentatoria a las reglas del Tratado CCE. De tal modo, la controversia se suscitaba respecto a “*si un organismo encargado de la gestión de la Seguridad Social debe ser considerado como una empresa en el sentido de los artículos 81 y 82 del Tratado (101 y 102 TFUE)*”.²¹²

El TJUE se pronunció señalando que estos regímenes persiguen una finalidad social y se inspiran por tanto en el principio de la solidaridad, la cual “*se materializa en el hecho de que dicho régimen se financia mediante cotizaciones proporcionales a los ingresos de la actividad profesional y pensiones de jubilación [...]. Esta solidaridad supone una redistribución de ingresos entre los afiliados más ricos y aquellas personas que, de no existir tal régimen y habida cuenta de sus medios económicos y condiciones de salud, se verían privadas de la necesaria cobertura social*”.²¹³

Es principalmente en base a esa constatación que los jueces del TJUE comienzan a concluir que “*los regímenes de Seguridad Social concebidos de esta manera se basan en un sistema de afiliación obligatoria, que resulta indispensable tanto para la aplicación del principio de solidaridad como para el equilibrio financiero de tales regímenes*”.²¹⁴ Por lo que, las entidades gestoras que participan en la gestión del servicio público de Seguridad Social desempeñan una función de carácter exclusivamente social; y, en efecto, tal actividad se basa en el principio de solidaridad nacional y carece de toda finalidad lucrativa.

Finalmente señala la sentencia que “*de lo anterior se deduce que dicha actividad no es una actividad económica y que, por lo tanto, las entidades encargadas de la misma no constituyen empresas en el sentido de los artículos 85 y 86 del Tratado.*” De modo que, las entidades que participan en la seguridad social no deben ser tratadas como tales a efectos de la aplicación de las reglas que regulan la defensa de la libre competencia.

²¹² MUÑOZ, S. 2015. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XIV: La Actividad Regulatoria de la Administración. 4ª Ed. Madrid, Boletín Oficial del Estado. p. 172.

²¹³ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, 17 de febrero de 1993.

²¹⁴ *Ibíd.*

Lo que este caso nos demuestra es que aun cuando la monopolización que proponemos pueda atentar contra las reglas del derecho de la competencia por contravenir los principios de la libre oferta y demanda, la justa y correcta aplicación de las leyes se alcanza solamente en la medida en que las reglas de competencia no se apliquen respecto a las entidades que se desenvuelven en el ámbito de la Seguridad Social. Ya que, su posible posición de dominio se fundamenta en el principio de solidaridad; el cual debe prevalecer por sobre la protección a la libre competencia.

II. Los principios que debiesen caracterizar la monopolización de las pensiones o bien, cualquier próxima reforma.

La devolución de la cotización no es lo mismo que una pensión, y los sistemas de pensiones no deben considerarse solamente como el medio de pago de las jubilaciones, sino que es menester tener en consideración que éstos se relacionan con el mercado del trabajo y, los efectos que producen en variables macroeconómicas como el ahorro. Es por ello que, tal como ha sido señalado por el grupo de profesionales de distintas disciplinas de Espacio Público, compuesto por Eduardo Engel, Eduardo Fajnzylber, Patricio Fernández, Sebastián Gray, Andrea Repetto y Damián Vergara, se requiere de “*un diseño que incentive a los trabajadores a cotizar y que no implique un gasto fiscal insostenible en el largo plazo, sobre todo considerando la transición demográfica que está viviendo Chile*”.²¹⁵

Dicho eso, es importante enfatizar la importancia de que una propuesta de reforma se base en ciertos principios. Esto adquiere especial importancia si se considera que, en los últimos años, han existido múltiples proyectos de reforma al sistema de pensiones; empero, dada la ausencia de un marco general para la discusión, ha sido difícil que dialoguen entre ellos y se comparen de manera clara con sus respectivas virtudes y defectos.

Lo anterior no solo ha entrampado la conversación, sino que también ha desviado la atención hacia elementos muy específicos, generalmente de carácter técnico, que alejan del debate a la ciudadanía. Por ello, nos parece de suma importancia que toda discusión respecto a una posible reforma tenga, en primer lugar, una base de sostenibilidad técnica conforme a ciertos principios ya que, solo a partir de ello será factible analizar la concreta posibilidad y viabilidad del proyecto.

²¹⁵ ESPACIO PÚBLICO. 2017. Principios para una reforma al sistema de pensiones. Santiago de Chile. Informe de Políticas Públicas 12. p. 20.

Siguiendo en cierta medida los principios expuestos por el grupo de Espacio Público ya citado, específicamente en lo relativo a lo expuesto en el *Informe de Políticas Públicas 12 – Principios para una reforma al Sistema de Pensiones* es que, en lo siguiente, se propondrán los distintos principios en que se debe estructurar la próxima una reforma al sistema de pensiones. Solo con ello será posible responder íntegramente a las legítimas inquietudes sociales, y así poder evitar que nuestros conciudadanos sufran el hecho de que por su desconocimiento o desinformación como cotizantes se le condene a la pobreza, ya que, como ha sido señalado, “*un astrónomo o un albañil no tienen por qué pensar como inversionistas para envejecer en calma*”.²¹⁶

a. Aumento del monto de las pensiones por medio del aumento en la tasa de cotización.

El primer principio en el cual se debe basar la próxima reforma al sistema de pensiones debe tener relación con el monto efectivo que recibe la gente al momento de pensionarse. La forma más efectiva para aumentar el monto de las pensiones es, sin duda, por medio del aumento de la tasa de cotización.

El día 28 de octubre del año 2018, mediante cadena nacional, el presidente Sebastián Piñera anunciaba que se iba a aumentar el ahorro previsional de los trabajadores correspondiente al cuatro por ciento del sueldo de cada trabajador, y que este aumento sería hecho con cargo del empleador. Empero, el 15 de enero del 2020, en una nueva cadena nacional, el presidente Sebastián Piñera anunciaba que esa semana enviaría un proyecto de ley al Congreso en virtud del cual la tasa de cotización aumentaría a un seis por ciento, y entraría a un fondo distinto al de la cotización individual, siendo administrado por un ente público y autónomo que, según el Mandatario, será eficiente y transparente.

A pesar de estos propicios anuncios realizados por el poder ejecutivo, lo cierto es que actualmente todos los trabajadores cotizan un diez por ciento de su salario. Esta cotización, de acuerdo con lo señalado en el capítulo dos - sección e - punto iv) de la presente memoria, ha resultado evidentemente insuficiente y no les ha permitido a los afiliados obtener un monto de pensión que garantice una vejez digna.

Por ello, aumentar la tasa de cotización es una medida que permitiría aumentar las pensiones, ya que dependiendo de qué se haga con la cotización adicional, el mayor financiamiento podría traducirse en mayores pensiones actuales y/o futuras. Por ejemplo, si una porción del aumento en la tasa de

²¹⁶ Ibid. p. 5.

cotización se destinase directamente a las cuentas individuales, eso aumentaría sin duda las pensiones futuras de los cotizantes. Sin embargo, y considerando especialmente la estructura del mercado laboral chileno, consideramos que es importante que parte de este financiamiento adicional pueda destinarse a esquemas con elementos de redistribución intergeneracional (pilar de reparto) o a un seguro para la cuarta edad, ya que ello permitiría aumentar de forma instantánea las pensiones actuales de aquellos ciudadanos que se han visto imposibilitados de cotizar durante su vida laboral por las más diversas razones.²¹⁷

b. Dotar de legitimidad al sistema de pensiones.

Es un hecho más que demostrado por las distintas encuestas realizadas en nuestro país que, en opinión de la ciudadanía, apremia modificar el sistema de pensiones. Los pensionados, en general, señalan que sus jubilaciones no alcanzan a satisfacer las necesidades básicas, lo cual se traduce en una presión por trabajar más allá de la edad de jubilación para poder subsistir. Además, la mayoría de los actuales cotizantes comparten la mala percepción respecto al hecho de que cuando cumplan la edad de jubilación no tendrán derecho a recibir una pensión que les permita financiar su vida de manera digna.²¹⁸

Esto ha traído un enorme sentir de desconfianza hacia las administradoras, el cual incluso supera la que existe hacia otras instituciones socialmente deslegitimadas.²¹⁹ Así, un importante número de la población responsabiliza hoy a las AFPs por las bajas pensiones y no quiere que sean ellas las que administren sus ahorros.²²⁰

Debido a todo esto, y considerando además que el 94% de los chilenos cree necesaria una reforma a las AFPs,²²¹ urge reformar ciertas características del actual sistema previsional para que éste goce de la legitimidad que debiera tener todo sistema de Seguridad Social. Así, existen algunas medidas complementarias a la principal reforma de monopolización de las administradoras que debieran

²¹⁷ Ibid. p. 21.

²¹⁸ En la Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile (de aquí en adelante ECB) encargada por la Comisión Bravo el año 2014 -fecha desde la cual no han habido cambios sustanciales en materia de pensiones-, un 82% de los cotizantes señaló creer que cuando se jubile no tendrá una pensión acorde a sus expectativas.

²¹⁹ En la última ronda de la Encuesta “Confianza e Imagen Empresarial” realizada por CADEM y la SOFOFA, las AFPs obtienen el último lugar en términos de confianza, estando incluso peor evaluadas que las Isapres y el Transantiago. Mientras que en la última encuesta CADEM del año 2019, la confianza en las AFPs alcanzó su nivel más bajo (9%).

²²⁰ En la ECB el 69% de los encuestados señala estar muy de acuerdo con que las bajas pensiones son responsabilidad de las AFPs, un 60% estaba muy en desacuerdo con que las AFPs han hecho una gestión eficiente de los ahorros previsionales, y solo a un 7% le daba tranquilidad que las AFPs administren los ahorros previsionales.

²²¹ CADEM. 2019. Plaza Pública N° 311 [en línea]. <<https://www.cadem.cl/encuestas/estudio-no-311-27-de-diciembre/>> [consulta: 18 marzo 2020].

implementarse para avanzar en dotar de legitimidad al sistema. A continuación, se expondrán una serie de modificaciones que podrían cooperar con ese objetivo.

En primer lugar, la existencia de un sistema diferenciado para las Fuerzas Armadas y Carabineros produce en los afiliados a las AFPs una sensación de desconfianza respecto del sistema. De esta forma, un avance hacia un sistema único y consolidado podría favorecer al sentimiento de legitimación que requiere un sistema de Seguridad Social.

En segundo lugar, también hay problemas de legitimidad derivados del uso de los fondos, por lo que se podría incluir en la nueva regulación la posibilidad de ofrecer nuevos fondos de inversión con criterios determinados por los cotizantes, que sean complementarios a la actual diferenciación por perfiles de riesgo. Sobre esto se comenta en el 12º Informe de Políticas de Públicas de julio de 2017, en tanto señala que *“se podría crear un Fondo L (fondo laboral, en donde solo se invierte en empresas que no hayan sido condenadas por malas prácticas laborales en los últimos años), un Fondo M (fondo mercados, en donde no se invierte en empresas que hayan participado de conductas anticompetitivas o abusivas, como colusión o fraudes financieros), o un Fondo V (fondo verde, en donde solo se invierte en empresas que cumplan con determinados criterios de regulación ambiental). Otros países, como por ejemplo Canadá, Noruega y Suecia tienen incorporados criterios éticos de inversión para los fondos de pensiones”*.²²²

Por último, y con el mismo objetivo de otorgarle legitimidad al sistema de pensiones, se podría hacer obligatorio para la administradora incorporar afiliados a los comités de inversión, como también sería conveniente en pos de reparar la sensación de abuso que los cotizantes tienen respecto de su AFP, exigir mediante la regulación mayores exigencias de transparencia y/o mejoras en el diseño que permitan incrementar la eficiencia del sistema. Sin duda, todo esto sería mucho más fácil de aplicar en el caso que existiese un solo ente administrador.

c. Limitar las utilidades de la administradora.

No genera discusión que las AFPs han sido un gran negocio para sus dueños y grandes accionistas, tanto así que en el año 2019 sus ganancias fueron calificadas, por importantes académicos,

²²² ESPACIO PÚBLICO. Op cit. p. 25.

como sobre normales.²²³ Esto entendiendo que ese año las ganancias de las administradoras subieron un 60% con relación al año anterior, al ganar US\$ 649 millones, según reportó la industria a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Cerca de la mitad de estas utilidades, según explicaron, provienen del encaje.

En el ya citado estudio de Fernando López denominado Industria de AFP chilena: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar?, el economista concluye que las rentabilidades obtenidas por las AFPs en la última década son excesivas en un análisis de rentabilidad y riesgo de mercado. Los resultados del estudio demuestran que la rentabilidad promedio alcanzada por las AFPs (25,39%) es equivalente al 500% de la rentabilidad ‘justa’ o de ‘equilibrio’ para la industria. Esto hace evidente que *“existe espacio para diseñar políticas que aumenten la competencia en la industria y, de esta manera, los excedentes se distribuyan de manera más equitativa entre esta y los cotizantes”*.²²⁴ Nosotros consideramos que, tal como se ha desarrollado a lo largo de esta memoria, éste no es un problema que únicamente puede solucionarse aumentando la competencia, sino que una alternativa más fácil y eficiente está en desarrollar una política de monopolización del sistema.

Así, sabiendo que las utilidades que obtienen las administradoras son cuantiosas, urgen reformas que colaboren con la justa distribución del capital. De tal modo, un principio que debe regir la próxima reforma de pensiones debe ser en torno a limitar, por medio de la regulación, el porcentaje máximo de ganancias que puede obtener una AFP, tal cual como ocurre en los sectores eléctrico y sanitario, donde los agentes privados juegan un rol de servicio público.

d. Otorgar un mayor rol al Estado como garante de la Seguridad Social.

El análisis ya efectuado -sin ánimos de ser repetitivos, sino que queriendo enfatizar en la importancia de este principio- sugiere a todas luces que una gran propuesta para reformar el sistema de pensiones debe entregar un mayor rol al Estado, ya sea solo como regulador o incluso también como administrador. De esta forma, el Estado debe operar a lo menos como regulador y garante del sistema en su conjunto, y potencialmente asumir funciones adicionales a las actuales en términos de administración, fiscalización y financiamiento.

²²³ ACEVEDO, F. 2020. Ganancias de AFP en 2019 califican como “sobrenormales”, dicen académicos. [en línea] El Mercurio Inversiones. 4 de marzo, 2020. <<https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Analisis/2020/03/02/Resultados-del-cuarto-trimestre-de-las-AFP.aspx>> [consulta: 20 marzo 2020].

²²⁴ LÓPEZ, F. 2016. op. Cit, p. 113.

Lo cierto es que *“la ciudadanía tiene una preferencia por que el Estado asuma mayor protagonismo en el sistema previsional, lo que permite avanzar en posicionarlo como la entidad responsable de su funcionamiento y de los beneficios entregados. Es, además, el Estado el que, por su carácter representativo y sus capacidades de regulación, diseño e intervención, está llamado a garantizar el bien común de la ciudadanía a la que representa”*.²²⁵

En síntesis, bajo todas las medidas que se proponen y se seguirán proponiendo a lo largo de esta memoria, desde la principal hasta las complementarias, el Estado incrementa su rol, y es por ello que consideramos que éste es el cuarto y último principio que debe regir y caracterizar la próxima gran reforma previsional.

III. Propuestas complementarias a la principal.

Tanto en un modelo que adopte la propuesta principal de esta memoria, de monopolización del sistema de Seguridad Social, como uno que no lo haga, existe una serie de propuestas que pueden cooperar en el objetivo de construir mejores pensiones para Chile. La mayoría de éstas ya han sido ampliamente comentadas por sus principales precursores, por ello en lo siguiente se expondrá de forma sucinta las que consideramos más relevantes y necesarias.

a. Modificaciones en el Pilar Solidario.

El Pilar Solidario fue incorporado al sistema previsional chileno en la comentada reforma del año 2008. Por su intermedio, el Estado entrega financiamiento a quienes no hayan cotizado o sus fondos sean muy bajos para alcanzar un estándar mínimo de pensión, y así intentar prevenir la pobreza en la tercera edad. Este pilar funciona bajo dos modalidades:

- a. La Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez y de invalidez, que se entrega a aquellas personas que por diversas razones no tienen derecho a recibir una pensión, siempre que reúnan ciertos requisitos de edad, focalización socioeconómica y residencia señalados en la Ley N° 20.255.
- b. El Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez, el cual es el beneficio financiado por el Estado, al que pueden acceder las personas que habiendo cotizado en el sistema contributivo tengan una pensión base inferior o igual a un tope denominado Pensión Máxima con Aporte Solidario

²²⁵ ESPACIO PÚBLICO. Op cit. p. 27.

(PMAS), y reúnan además los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley N° 20.255.

Este pilar no requiere modificaciones en su estructura ni fundamentos, pero sí ciertos ajustes que permitan su fortalecimiento y ampliación, especialmente en cuanto a los montos que entrega. Las pensiones no contributivas se financian con rentas generales de la nación, las que provienen de los impuestos, por lo que tienen un carácter similar a un sistema de reparto. Así, un aumento de sus montos requiere la disposición de presupuesto fiscal, lo que sugiere ser cautelosos a la hora de proponer vías de mejora para este pilar.

En relación con esto, el Grupo Mejores Pensiones para Chile concluye que *“sería un error atribuir la reducción en la tasa de pobreza de los mayores observada entre 2006 y 2015 a la ampliación de beneficios no contributivos creada por la reforma de 2008, pues la tasa de pobreza del resto de la población disminuyó aún más, a pesar de no acceder a esos nuevos beneficios”*.²²⁶ Considerando esta situación, dicho Grupo propone modificar la manera de reajuste de los montos que entrega el Pilar Solidario como una estrategia responsable y sostenible para entregar mejores pensiones, retornando al reajuste según la variación de los salarios que operaba hasta la reforma del 2008.

Así, señalan que *“la reforma del 2008 sustituyó el reajuste según la variación de los salarios, por un reajuste por la variación del IPC. (...) Un reajuste por la variación del IPC incumple este objetivo solidario. Por ejemplo, con un avance del salario real de 1% anual, una pensión básica que se inicia en 17% del salario medio, como la chilena, bajaría a 9% del salario medio dentro de 60 años si solo se aplicara un reajuste por IPC. Eso elevaría la pobreza relativa entre los mayores. Por este motivo, en la mayor parte de los países de la OECD el reajuste de la pensión básica ha tomado en cuenta la variación de los salarios”*.²²⁷

Además, sostienen que *“un reajuste por la variación del IPC tiene la debilidad de acumular presiones sociales, que tarde o temprano obligan a aplicar reajustes extraordinarios ocasionales. Estos recuperan la relación con el salario promedio e incluso pueden exagerarlo. Dichos reajustes son aleatorios, traumáticos y vulnerables al populismo, por lo que no necesariamente generan un ahorro al fisco”*.²²⁸

²²⁶ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE. 2018. Op cit. p. 76.

²²⁷ Íbid. p. 78.

²²⁸ Íbid. p. 79.

Cabe recalcar que ya en el 2016 se había aprobado un aumento extraordinario del 10% de la PBS, resaltando este fenómeno, y luego a fines de 2019 se aprobó la Ley 21.190, que surge como respuesta al levantamiento social de octubre de ese año, y establece un aumento en los montos de las pensiones entregadas por el Pilar Solidario, pero mantiene su reajuste según las variaciones del IPC. Así, a partir del 1 de diciembre de 2019, la pensión básica solidaria de vejez y la pensión máxima con aporte solidario, para beneficiarios de 80 y más años de edad, se incrementan en 50% respecto de sus valores vigentes a noviembre de 2019. Mientras que las pensiones entregadas a beneficiarios que aún no cumplen los 80 años también experimentan un alza progresiva considerable, para quedar todas en un mismo monto el 1 de enero de 2022. Esto sin duda ha sido un avance, pero no alcanza a solucionar el problema.

En definitiva, lo que se propone modificar es la manera en que se reajustan los montos de las pensiones que entrega el Pilar Solidario, volviendo al reajuste según la variación de los salarios imperante hasta 2008, ya que solo así se puede asegurar un mantenimiento de los estándares de vida los pensionados.

En síntesis, lo que se propone con esta propuesta es avanzar hacia una mayor universalización, por medio de la eliminación de los costos asociados a la focalización y la calificación que exige el actual funcionamiento del Pilar Solidario. Respecto de cómo materializar esta propuesta, consideramos que una buena alternativa podría ser utilizar los fondos provenientes de la segunda propuesta complementaria, la cual se explica a continuación.

b. Fin a DIPRECA y CAPREDENA.

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue proclamada en 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, y constituye una expresión de las garantías fundamentales mínimas que deben regir a los Estados y reconocerse a todas las personas, que reviste obligatoriedad para el Estado chileno en virtud de su suscripción del tratado conforme al artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política. Esta declaración señala ya desde su artículo primero que *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*, en clara alusión al lema “Libertad, igualdad y fraternidad” que inspiró la Revolución Francesa de 1789.

La Constitución Política de la República de Chile, por su parte, consagra la igualdad ante la ley en su artículo 19 numeral 2°, señalando que *“La Constitución asegura a todas las personas: 2° La*

igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados. (...) Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.” Mientras que el mismo artículo en su numeral 3° consagra *“La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”*. Además, el numeral 18° de este mismo artículo asegura el derecho a la Seguridad Social, y luego indica que *“La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes a prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social”*.

De lo anterior, queda en manifiesto que en Chile se encuentra garantizada, al menos de manera nominal, la igualdad de derechos, y se consagra constitucionalmente el derecho a la Seguridad Social, materializado mediante prestaciones básicas uniformes.

Empero lo anterior, y considerando la disparidad de los montos promedio recibidos a título de pensiones de vejez por aquellos que forman parte de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena), la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca), el Pilar Solidario y el sistema de AFP, resulta imposible hablar de igualdad en el ejercicio del derecho a acceder a Seguridad Social.

Si bien pueden existir diferencias fundadas que lleven a distinguir la pensión recibida por una persona que nunca cotizó en un sistema previsional y otra que lo hizo durante cuarenta años de trabajo continuado, no existe justificación alguna que permita entender el por qué los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden tienen derecho a acceder a un sistema de pensiones distinto al que se le impone al resto de la población, contraviniendo con ello el derecho de igualdad. Menos aún se entiende el por qué ese sistema se financia con las rentas generales de la nación, que dicho en términos sencillos corresponde a los impuestos que pagamos todos los chilenos.

Al revisar los montos de pensiones que entrega este sistema privilegiado se observa que los montos promedian \$1.011.857 mensuales en Capredena y \$880.072 en Dipreca, lo que resulta una vulneración manifiesta al derecho de acceder de manera igualitaria a pensiones básicas uniformes ya explicado. Lo cual es evidente si se compara con el promedio de \$165.302 que paga el IPS a título de Pensión Básica Solidaria (en su tramo etario de más alto monto) y los \$144.172 de pensión promedio que paga el sistema de AFP, mediante la alternativa del retiro programado, a quienes son afiliados por cotización obligatoria a dicho sistema.²²⁹

²²⁹ Cuadro 1. PENSIÓN MENSUAL DE VEJEZ/ANTIGÜEDAD PAGADA POR LOS DISTINTOS PILARES DURANTE DICIEMBRE 2020 (en pesos). pp. 41-42.

Existen también Convenios de la OIT que apuntan a la igualdad y al trato uniforme en el ámbito de la Seguridad Social. Es el caso de los Convenios 102 y 128 ya mencionados en el capítulo 2, no ratificados por Chile pese a ser el primero de ellos reconocido como la norma mínima del organismo en materia de Seguridad Social, y el segundo el convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

Así, el Convenio 102, en su artículo 27, ordena que las prestaciones de vejez deben comprender: *“(a) a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados; (b) a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes; (c) a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, (...) (d) o bien (...) a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.”*

El Convenio 128, por su parte, prescribe en su artículo 16 que las personas protegidas por pensiones de vejez deberán comprender: *“(a) a todos los asalariados, incluidos los aprendices; (b) a categorías prescritas de la población económicamente activa que constituyan, por lo menos, el 75 por ciento de toda la población económicamente activa; (c) a todos los residentes, o a los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos (...). Cuando esté en vigor una declaración formulada en virtud del artículo 4 [excepciones en virtud de economía no asentada], las personas protegidas deberán comprender: (a) a categorías prescritas de asalariados que constituyan, por lo menos, el 25 por ciento de todos los asalariados; (b) a categorías prescritas de asalariados en empresas industriales que constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados ocupados en empresas industriales.*

Como se puede ver, las disposiciones transcritas presentan un fundamento similar, orientado a la prohibición de establecer grupos privilegiados sin una motivación suficiente para el establecimiento de dichas ventajas. Cabe además destacar el bajo porcentaje de la población beneficiada por las pensiones que entregan DIPRECA y CAPREDENA, poco superior a las 108.000 personas a fines de 2018,²³⁰ respecto de los 1.669.499 pensionados que registraba el sistema de AFP a la misma época, según informa la Superintendencia de Pensiones. Así, tanto el porcentaje de personas que se benefician de estos

²³⁰ GÁLVEZ, R. y KREMERMAN M. 2019. Pensiones por la fuerza. Santiago, Fundación Sol.

subsistemas como los montos de las pensiones que reciben constituyen un evidente privilegio infundado y contrario a todas las disposiciones de igualdad y trato uniforme hasta aquí descritas.

De esta forma, esta propuesta complementaria sugiere eliminar los subsistemas de DIPRECA y CAPREDENA, pasando sus beneficiarios a formar parte del sistema común obligatorio para todos los chilenos. Poniendo con ello fin a este privilegio heredado del gobierno militar que quiso perpetuar los beneficios para los uniformados a costa del Estado chileno. No está demás señalar que esta propuesta se condice plenamente con uno de los principios doctrinarios de la Seguridad Social, el de uniformidad o unidad, que obliga a cubrir con iguales pensiones los mismos estados de necesidad.

Los subsistemas en cuestión representan un costo fiscal de tal magnitud que *“Capredena y Dipreca, en conjunto, superan los recursos que perciben Banco Estado y la Tesorería General de la República (TGR), entidad encargada de recaudar impuestos y demás entradas fiscales. (...) Analizando cada beneficiario por sí solo, Capredena es la entidad que más dinero recibe. El año pasado [2018] fueron \$1.217.400 millones”*.²³¹ De tal modo, los enormes fondos fiscales que se liberarían a raíz de esta propuesta podrían ser utilizados para mejorar las pensiones del resto de la población, como por ejemplo por medio de una inyección de recursos al Pilar Solidario, y así pasar de la actual focalización a una mayor universalidad.

Cabe resaltar que esta propuesta la hizo suya también la Comisión Asesora sobre el Sistema de Pensiones, al señalar que *“la Comisión estima que las FFAA, Carabineros, PDI, Gendarmería y asimilados, deberían tener en general, igual trato de incorporación y cotizaciones que el resto de los trabajadores, debiendo atenderse a las características específicas de su ocupación”*.²³²

c. Igualar edad de jubilación entre hombres y mujeres, y ajustarla conforme a los cambios demográficos.

Esta propuesta ha sido compartida por la gran mayoría de los proyectos de reforma al sistema de pensiones, tanto por aquellos que promueven ajustes puntuales como también por quienes apuntan a grandes transformaciones estructurales.

²³¹ ELGUETA, E. 2019. La cruda verdad que se apresta a revelar Hacienda: pensiones de las FF.AA. son, por lejos, el principal gasto público. [en línea] El Mostrador. 13 de julio, 2019. <<https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/06/13/la-cruda-verdad-que-se-apresta-a-revelar-hacienda-pensiones-de-las-ff-aa-son-por-lejos-el-principal-gasto-publico/>> [consulta 20 de abril de 2020].

²³² COMISIÓN ASESORA SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Op cit. p. 149.

La presente propuesta de modificación se funda principalmente en las bajas pensiones que están recibiendo las mujeres (aún inferiores a las que reciben los hombres), y a la ya comentada evidencia demográfica del envejecimiento de la población, que además demuestra una expectativa de vida mayor para ellas.

Sin duda esta igualación en la edad de jubilación debe efectuarse en conjunto con medidas orientadas a equiparar las condiciones que el mercado laboral ofrece a mujeres y hombres, especialmente respecto a exclusiones, calidad de empleos y remuneraciones. Cabe también considerar, en medio de la fase de transición demográfica que vive el país, la necesidad de ir ajustando la edad de jubilación a la esperanza de vida de la población. Por ello, resultaría razonable establecer un mecanismo que asegure una revisión periódica y un posible reajuste automático de la edad legal de jubilación, tal cual ya existe en otros países.

El objetivo de esta tercera propuesta no es sino combatir el alargamiento de los años en los cuales un pensionado debe vivir de su pensión, lo cual conlleva a que cada pensión, individualmente considerada, pueda ser de un monto más alto. Además, junto con ello, debe tenerse presente que urge también la creación de incentivos para que la oferta de empleos remunerados se adapte a las personas mayores.

Incluso, ya en el año 2006 el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (Comisión Marcel) identificaba este problema e indicaba: *“La diferenciación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres fue trasladada desde el antiguo sistema previsional al nuevo en la reforma de 1981. (...) En el sistema de capitalización individual, en cambio, al calcularse las pensiones para que el fondo acumulado cubra el período de sobrevivencia, una menor edad de jubilación significa una rebaja importante en la pensión, pues el fondo acumulado durante un período más breve debe financiar una pensión durante más tiempo. Esto reduce el monto de las pensiones entre 30% y 40%”*.²³³ Esa diferencia en los montos de pensión es lo que se pretende contrarrestar con esta propuesta secundada por Juan Bravo, quien indica que *“siguiendo lo propuesto por la Subsecretaría de Previsión Social (2014) se sugiere igualar la edad legal de pensión a la de los hombres, estableciendo un cronograma en donde se respete la edad de 60 años vigente para aquellas mujeres de 50 años de edad*

²³³ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL. EL DERECHO A UNA VIDA DIGNA EN LA VEJEZ: Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Santiago. 2006. [en línea] <<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>> [consulta 09 de abril de 2020]. p. 123.

*al momento de entrar en vigencia la ley respectiva”.*²³⁴ Luego el mismo autor indica que *“una vez que la edad legal de pensión sea la misma para ambos sexos, ésta debe indexarse a la esperanza de vida. Se propone que la actualización de dicho parámetro se realice cada 3 o 4 años”.*²³⁵

Del mismo modo se ha expresado la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, y compartiendo esta propuesta ha sugerido *“equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres en forma gradual (10 años), a partir de generaciones que hayan nacido después del año 1970 (...) Una vez completada la transición de igualación de la edad de jubilación de la mujer a la del hombre, se propone una revisión periódica de la edad de jubilación”.*²³⁶

d. Nuevo retiro programado protegido

En el apartado iv letra e del capítulo 2 de esta memoria se trató el problema de la modalidad de pensión llamada de retiro programado. Tal como se señaló, según el Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, el retiro programado es aquella modalidad de pensión que obtiene el afiliado con cargo al saldo que mantiene en su cuenta de capitalización individual, como resultado de retirar anualmente la cantidad expresada en U.F. que resulte de dividir cada año, el saldo real de su cuenta de capitalización individual por el capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios.

Lo cierto es que esta modalidad de pensión presenta una grave deficiencia. No cubre el riesgo financiero de la longevidad, y quienes lo eligen suelen dejar herencias excesivas, lo que deriva en montos de pensiones inferiores respecto de otras modalidades. La problemática del retiro programado es hoy cierta y concreta, sin embargo, esto se podría agudizar aún más en los próximos años si se sigue consolidando el modelo de pensiones vigente. En tanto, *“el proceso de maduración que hoy vive el sistema de capitalización que reemplaza al sistema antiguo, permite proyectar que esta fracción aumentará en el tiempo. Una proyección estima que cerca del 30% de los afiliados del sistema de capitalización quedará sin seguro de longevidad, o con uno demasiado modesto, una vez maduro”.*²³⁷

La modalidad de rentas vitalicias fija, por su parte, también está lejos de ser perfecta. La falta de información estadística sobre la mortalidad en edades avanzadas lleva a que las aseguradoras impongan

²³⁴ BRAVO. Op cit. p. 122.

²³⁵ Íbid. p. 123.

²³⁶ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. Op cit. p. 124.

²³⁷ GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). op. cit. p. 187.

márgenes de seguridad muy altos, que implican una reducción sustancial en el monto de la pensión, para un mismo ahorro acumulado. La posibilidad de atravesar periodos de escasez de capital de respaldo en el mercado nacional, y las variaciones del mercado de capitales son también riesgos del sistema de rentas vitalicias fija. Es por ello que, *“ya en 1988 las autoridades chilenas de la época reconocieron que la presencia de modalidades alternativas de pensión, cuyos pagos sean independientes de los riesgos del mercado asegurador y tengan amplia capacidad, mitiga en buena parte estos riesgos del mercado asegurador nacional. (...) Por eso, la política pública sigue enfrentando un dilema: proteger a aquellos afiliados que elijan pensiones de compañías de los riesgos del mercado asegurador nacional, pareciera exigir exponer a aquellos otros afiliados que elijan RP a una disminución programada de sus pensiones”*.²³⁸ Ante esto, la Comisión Asesora Presidencias sobre el Sistema de Pensiones de 2015 propuso prohibir la modalidad de retiro programado, sin embargo consideramos que esto podría exacerbar el riesgo del mercado asegurador nacional, dañando a todos los nuevos pensionados en fases de escasez de capital accionario nacional.

Por su parte, el Grupo Mejores Pensiones para Chile ha propuesto una nueva modalidad de pensión que permita acabar con la disminución de la pensión de retiro programado que ocurre como resultado de su fórmula de cálculo y el ingreso a la cuarta edad. Así, y considerando el escenario al que nos enfrentamos, este grupo indica que *“para hacer frente a la disminución programada que exhibe la pensión de RP, no se justifica reformar aquellas modalidades de pensión que ya brindan un seguro de longevidad completo o casi completo”*,²³⁹ y que *“cuando la persona sobrevive hasta los 80 años, su pensión de RP ha disminuido a cerca de la mitad de su monto inicial. Así, la falencia del RP se manifiesta solamente al llegar a la cuarta edad. La contracara es que la disminución programada de la pensión de RP es pequeña o moderada durante el período anterior a la cuarta edad”*.²⁴⁰ Ante esto, la propuesta prioriza al segmento de la cuarta edad y a la vez identifica una solución: reducir las herencias excesivas que deja el pensionado que muere antes de llegar a ese umbral, y con esos recursos superar la disminución programada y progresiva de estas pensiones.

Existe una preocupante falta de información fiable sobre el riesgo de mortalidad en los distintos grupos de la sociedad, para lo que, *“con el fin de evitar redistribuciones regresivas entre pensionados, se propone nuevamente crear un Consejo Actuarial Autónomo, facultado para reunir información estadística y para establecer, sobre la base de antecedentes técnicos, las categorías de ingreso y*

²³⁸ Íbid. p. 191.

²³⁹ Íbid. pp. 192-193.

²⁴⁰ Íbid. p. 194.

*educación que justifiquen tablas de mortalidad oficiales separadas”.*²⁴¹ Con esta información, y para todos quienes elijan la modalidad de RP desde la reforma en adelante, se propone “*crear un mandato nuevo, que obligaría a quien elija o sea asignado al nuevo ‘Retiro Programado Protegido’, a dividir los fondos que tiene en su cuenta individual para destinar una parte de su ahorro previsional a un seguro de longevidad, que inicie el pago de pensiones vitalicias cuando la persona llegue a la cuarta edad (82-85 años), y donde el monto de la pensión de cuarta edad no sea inferior al 80% de la pensión inicial que podría haber obtenido adquiriendo una renta vitalicia fija de compañías. El resto del ahorro volvería al afiliado, sea como una renta temporal que termina al inicio de la cuarta edad, cuyo monto se determinaría con la fórmula del actual RP, o como herencias, en caso de fallecer antes de llegar a la cuarta edad”.*²⁴²

Este modelo de seguro mutualista tomó fuerza en Estados Unidos hace más de 70 años y ha resultado exitoso, principalmente porque se basa en la esperanza de vida y el saldo del grupo nacional completo que recibe pensiones bajo esa modalidad, no en el individuo único al que su saldo se le agota dramáticamente pasados los 80 años.

El seguro mutualista para la cuarta edad debe incorporar una serie de atributos fundamentales. Así, “*el grupo mutualista debe ser un grupo único de carácter nacional, solamente para efectos del riesgo de mortalidad. La gestión financiera y los servicios administrativos pueden tener prestadores múltiples. Los servicios administrativos asociados al seguro de longevidad pueden ser prestados por la misma entidad que paga la renta temporal (por su AFP), si mantiene la comisión, o pueden ser prestados por organizaciones seleccionadas por licitación, favoreciendo al postor de menor comisión. [Se debe] Invertir el fondo de pensiones que respalda el seguro mutualista en los mismos activos que se autoricen a las compañías de seguros de vida para respaldar las rentas vitalicias que estas vendan (lo cual incluye activos ilíquidos)”.*²⁴³

Además, se propone como solución transitoria para quienes iniciaron una pensión de retiro programado antes de la reforma y no reciban una pensión mínima o básica, la creación de un suplemento vitalicio que mejore sus pensiones. Para ello deben estar pensionados por vejez normal en la modalidad de retiro programado, renta vitalicia inmediata con retiro programado, o haber iniciado una pensión anticipada a una edad de al menos 55 años para mujeres y 60 años para hombres; haber sufrido una disminución en la pensión final mayor al 30% del valor inicial de la pensión; cumplir el requisito de 20

²⁴¹ Íbid. p. 201.

²⁴² Íbid. p. 202.

²⁴³ Íbid, p. 210.

años de residencia en Chile que exige el Pilar Solidario; y destinar el 100% del ahorro acumulado que se posea a adquirir un seguro vitalicio mutualista que inicie pagos de inmediato.²⁴⁴ Este suplemento vitalicio se financiaría mediante una cotización especial que inicie en 0,1% del sueldo imponible y vaya disminuyendo en el tiempo. Finalmente, se propone también una solución para quienes estén recibiendo pensiones por retiro programado al momento de la reforma, pero no cumplan los requisitos señalados. Este segmento deberá destinar parte de sus fondos de ahorro a la adquisición de un seguro de longevidad mutualista que comienza el pago de una pensión vitalicia cuando el pensionado llegue a la cuarta edad.

Cabe señalar que, desde el momento en que se propuso esto por primera vez y en medio de la presión que significó el estallido social del 18 de octubre de 2019, se aprobó la Ley 21.190, que introduce una modificación al respecto. Así, el artículo 1° de dicha ley incorpora el artículo 9° bis a la Ley 20.255 que dice: *“El pensionado por vejez bajo la modalidad de retiro programado que tenga una pensión base de un valor mayor o igual a la pensión máxima con aporte solidario, tendrá derecho a una pensión igual a la pensión básica solidaria de vejez, cuando el monto de la pensión o suma de pensiones que perciba sea inferior a la citada pensión básica solidaria y siempre que cumpla con los requisitos establecidos en las letras a), b) y c) del artículo 3 de esta ley [65 años o más, ser parte del 60% más pobre y tener 20 años de residencia y 4 de los últimos 5].”*

Esto último nos permite concluir dos cosas. Por un lado, fortalece aún más la convicción en la necesidad de una reforma en la materia, por la presión que ejercen los pensionados y la constatación de que incluso el sector político más reacio a los cambios está adoptando medidas al respecto. Y por el otro, la certeza de que se requiere hacer modificaciones estructurales bien pensadas y planificadas, en pos del bienestar ciudadano, para evitar alcanzar otra situación límite como la del ‘estallido social’, que conlleva a realizar cambios legales apresurados que pueden atentar contra la calidad de dichas reformas.

e. Tasa de cotización diferenciada según la edad.

Los cambios demográficos de los que ya se ha hecho amplia cobertura sugieren la necesidad de cambiar los parámetros etarios que informan el sistema. Así, tenemos diversos países que han aumentado la edad de jubilación de manera de adaptarla a la nueva capacidad laboral y esperanza de vida de los individuos. Por otro lado, es compartido por la amplia mayoría de los chilenos que la tasa de cotización

²⁴⁴ Íbid. pp. 212-213.

de un 10% es muy baja, y es por ello por lo que se encuentra en trámite legal un proyecto que busca aumentarla al 14% o 16%.

La presente propuesta complementaria comprende estas inquietudes, y los desafíos que implican, al sugerir establecer una tasa de cotización diferenciada, que vaya aumentando según la edad del cotizante, de modo de acrecentar dicha base de cálculo sin ahogar a aquellos afiliados que se encuentren viviendo las edades de mayores gastos. A la hora de definir la tasa de cotización debe entenderse como *“óptima a aquella tasa que maximiza el bienestar del individuo durante su ciclo de vida (...) se da una mirada a la posibilidad de implementar sistemas de cotización de forma diferenciada según la edad del individuo”*.²⁴⁵ Además, mediante el establecimiento de tasas diferenciadas de cotización se evita el incentivo al empleo informal que significa la tasa de cotización, pues esta situación se presenta especialmente en los primeros años de trabajo, y además se permite aumentar la densidad de cotización.

El caso de Suiza da sustento práctico a esta propuesta, con un sistema de pensiones muy elogiado. Dicho sistema se compone de tres pilares, dos obligatorios (uno solidario que funciona bajo la lógica del reparto y otro de capitalización individual) y uno voluntario. En el pilar de capitalización individual *“la tasa de cotización es creciente según la edad del individuo, con tasas desde 7% a 18%. La contribución es por parte del empleador y del empleado, debiendo ser las del empleador al menos iguales a las que haga el empleado”*.²⁴⁶

Salvador Valdés, al referirse a este tema, apunta a la importancia de *“superar la falacia del ahorro previsional temprano. Esta falacia afirma que iniciar tempranamente el ahorro para la vejez sería conveniente para todos. La teoría del ciclo de vida se pronuncia en contrario, avalada por muy amplia evidencia empírica”*.²⁴⁷

Además, la obligación previsional opera como desincentivo al empleo formal en los primeros años de vida laboral, y la opción inicial por el trabajo informal genera dificultades a los individuos para ingresar al mundo del empleo cubierto una vez que dispone de recursos. Considerando esto, Valdés señala que *“con el fin de incentivar a optar por una mayor densidad de cotización, se propone (...) bajar la tasa de cotización por edad a 3% para los jóvenes, subiendo hasta 21% para los mayores de 60. Quienes coticen más que el mínimo cuando jóvenes, podrán reducir su tasa de cotización obligatoria*

²⁴⁵ FERMANDOIS, A. y RUIZ, J. L. 2017. ¿Es óptima la tasa de cotización del Sistema de Pensiones chileno?: Análisis de bienestar en el ciclo de vida. Tesis para optar al grado de magíster en análisis económico. Santiago. Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios. p. 2.

²⁴⁶ Íbid. p. 8.

²⁴⁷ VALDES, Salvador. 2014. Presentación ante Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. En: s.n. Santiago, Subsecretaría de Previsión Social. p. 7.

después de los 40 años. Además, dar un descuento de 3 puntos porcentuales por cada hijo menor de 18 años de edad, si es carga del cotizante.”²⁴⁸

Esta modalidad de tasa de cotización creciente de manera escalonada, y con posibilidad de acogerse a posteriores reducciones de tasa si se cotiza sobre la tasa obligatoria en la juventud parece ser la más adecuada. De todas formas, su aplicación requerirá un meticuloso trabajo para determinar las diferentes tasas y rangos etarios, además de un importante esfuerzo por mejorar la educación previsional de los afiliados y así poder lograr una adecuada comprensión del sistema y aprovechamiento de los posibles beneficios.

- f. Cambiar el cobro de la comisión por administración desde un porcentaje del sueldo imponible hacia una comisión de los excedentes generados.

La comisión es el pago que hacen los afiliados a la AFP por el servicio de administración de sus cuentas. Cada AFP cobra una comisión distinta, que es un porcentaje de la remuneración o la renta imponible de un trabajador.²⁴⁹ Según los datos proporcionados por la Superintendencia de Pensiones, esa comisión varía desde el 1.45% que cobra ProVida AFP, hasta el 0.69% que cobra AFP UNO, la última en ingresar a este tan particular mercado, resultando una media del 1.174%. De esta manera, las administradoras se hacen, en promedio, cada mes con más del 1% de la renta imponible de cada trabajador que cumple su obligación legal de cotización.

El artículo 17 del D.L 3500 consagra legalmente esta situación, al establecer que *“los trabajadores afiliados al Sistema, menores de 65 años de edad si son hombres, y menores de 60 años de edad si son mujeres, estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles. Además, se **deberá efectuar una cotización adicional en la misma cuenta y calculada sobre la misma base que será determinada por cada Administradora y que estará destinada a su financiamiento**”* (el destacado es nuestro).

Con esto se establecen tres situaciones que cabe destacar. En primer lugar, se fija una cotización adicional en la cuenta del afiliado destinada directamente a las arcas de la administradora. Segundo, se

²⁴⁸ Íbid. p. 9.

²⁴⁹ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. ¿Qué se entiende por comisión de una AFP? [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9897.html#recuadros_articulo_4130_2> [consulta: 14 de abril de 2020].

deja en manos de cada administradora la determinación del monto de esa cotización. Por último, se destinan dichos fondos al financiamiento de la administradora.

Reforzando este último punto, el artículo 28 del mismo cuerpo legal indica que *“la Administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones, las que serán deducidas de las respectivas cuentas de capitalización individual o de los retiros, según corresponda. Estas comisiones estarán destinadas al financiamiento de la Administradora”* (el destacado es nuestro), y luego el artículo 29 señala que: *“Las comisiones serán establecidas libremente por cada Administradora, con carácter uniforme para todos sus afiliados.”*

Esta modalidad de cobro se justificó al momento de la implementación del sistema en base a los altos costos fijos iniciales que éste incorporaba, asociados a la instalación de locales comerciales, publicidad, contratación de personal, etc. Sin embargo, hoy el sistema ha madurado y sus costos están cubiertos, de manera que dicha comisión se destina principalmente a las ganancias de las administradoras y no al financiamiento de ellas, como se pretende en el D.L 3500. Costos, que no está de más volver a enfatizar, disminuirían si fuera un solo ente el que administre las pensiones.

Según informa la Superintendencia de Pensiones, *“durante el primer semestre del año 2019 las Administradoras de Fondos de Pensiones obtuvieron ingresos por un total de 557.358 millones de pesos, que significó un aumento de 40,3% real respecto de los ingresos del primer semestre del año 2018, (...) Del total de estos ingresos obtenidos por las AFPs, 390.215 millones de pesos (70,0%) corresponden a las comisiones cobradas a los trabajadores cotizantes, a los pensionados por las modalidades de retiro programado y renta temporal y a los ahorrantes de APV y de la cuenta de ahorro voluntario (Cuenta 2). A su vez, 127.035 millones de pesos (22,8%) corresponden a la utilidad del encaje que mantienen las Administradoras y 40.108 millones de pesos (7,2%) provino de otros ingresos”*.²⁵⁰

Con estos datos a la vista la primera conclusión es evidente: las comisiones no están destinadas solo al financiamiento de las administradoras, sino que constituyen el grueso de la ganancia de dichas sociedades. El objetivo de la propuesta central de esta memoria es idear un mecanismo que permita aumentar las pensiones que reciben los afiliados al sistema previsional chileno, sin embargo, esta propuesta complementaria apunta a aumentar el sueldo que recibe mensualmente cada trabajador, terminando con el descuento de más de 1% de su renta imponible que sufren los afiliados cada mes. Para

²⁵⁰ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2019. Costos de administración de los Fondos de Pensiones, Primer Semestre 2019. [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13852_recurso_1.pdf> [consulta 14 de abril de 2020].

ello se propone desarrollar las modificaciones legales (sin perjuicio de la derogación del D.L 3500 que requiere la propuesta principal) que permitan fijar la comisión que paga el afiliado como un porcentaje, con límites legales, de los excedentes que se generen a raíz de las inversiones de la administradora.

Con esto se impondría además un importante incentivo a la administradora para realizar mejor su función de administración de fondos ajenos y de paso se le obligaría de forma indirecta a asumir las pérdidas derivadas de su mala gestión.

Cabe señalar que esta modalidad de cobro ya se encuentra consagrada en nuestro sistema respecto de otras comisiones, como en “*las cuentas de cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos, ahorro previsional voluntario y ahorro voluntario, [en donde] la comisión depende del saldo acumulado*”.²⁵¹

- g. Que las AFPs deban indemnizar a los afiliados por las pérdidas derivadas de su mala administración.

La propuesta complementaria anterior, de establecer el cobro de comisiones sobre las utilidades de los fondos de pensiones, nos parece la mejor modalidad para incentivar una buena administración por parte de las AFPs. Sin embargo, su implementación podría verse obstaculizada por las ya comentadas oposiciones de quienes defienden los intereses de las administradoras de fondos de pensiones, y su importante influencia. De todas formas, si se decide aplicar o no dicha propuesta, parece sensato establecer de todas formas la obligación a las AFPs de indemnizar a los afiliados por las pérdidas derivadas de su mala administración. Sin perjuicio de lo anterior, la aplicación de esta propuesta se vuelve más imperiosa en caso de no aplicarse la propuesta complementaria anterior.

En situaciones de crisis económicas las pérdidas que acumulan los fondos de pensiones alcanzan cifras millonarias, sin embargo, el cobro de la comisión fija sobre la renta imponible, junto a la inexistencia de indemnizaciones por las pérdidas de los fondos, les asegura a las AFPs millonarias ganancias mientras los afiliados ven dramáticamente disminuidos sus fondos. Según los datos publicados en el sitio web de la Superintendencia de Pensiones, en 2019 se cursaron multas por un total de 12.500 UF a las distintas AFPs por el incumplimiento de diversas normas de operación, lo que, si bien constituye

²⁵¹ SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. ¿Los distintos tipos de fondos tienen distintas comisiones? [en línea] <<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-3663.html>> [consulta: 14 de abril de 2020].

un monto ínfimo frente a las utilidades de estas compañías, demuestra que la modalidad de multas se aplica con éxito.

Esta idea de obligar a las administradoras a indemnizar a sus afiliados por las pérdidas proviene de la obligación de mantener una rentabilidad mínima mensual incorporada en el D.L 3500 al momento de su entrada en vigor, pero que luego se fue limitando mediante sucesivas reformas, y hoy no logra su objetivo inicial por calcularse sobre un periodo de 36 meses, que le permite a las administradoras amortizar lentamente las pérdidas.

El sustento normativo de esta propuesta se encuentra en la naturaleza misma de la gestión que realizan las AFPs, quienes operan como administradoras de patrimonio ajeno, lo que les obliga a rendir cuenta de las gestiones que el D.L 3500 les encomienda. Así, el artículo 147 del referido decreto indica que *“Las Administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para cautelar la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de los Fondos que administran. (...) Las Administradoras responderán hasta de la culpa leve por los perjuicios que causaren a los Fondos por el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones.”*

Luego, el artículo 149 señala: *“Las Administradoras estarán obligadas a indemnizar a los Fondos que administran por los perjuicios directos que ellas, cualquiera de sus directores, dependientes o personas que le presten servicios, les causaren, como consecuencia de la ejecución u omisión, según corresponda, de cualquiera de las actuaciones a que se refieren los artículos 147 y 150 a 154. Las personas antes mencionadas que hubieran participado en tales actuaciones serán solidariamente responsables de esta obligación, que incluirá el daño emergente y el lucro cesante. La Superintendencia podrá entablar en beneficio del Fondo, las acciones legales que estime pertinente para obtener las indemnizaciones que correspondan a éste, en virtud de la referida obligación.”*

Confirmada la naturaleza de la relación existente entre la administradora y los afiliados, mediante un mandato forzoso establecido legalmente que no permite la negociación de comisiones ni instruir al mandatario, se propone al menos el establecimiento de un mecanismo por el cual los afiliados puedan exigir a la administradora la reintegración de los montos perdidos por su mala administración en los fondos, haciéndose responsables de las consecuencias derivadas de sus decisiones. Así, la ley debiese exigirles a las administradoras una rendición de cuentas donde se informe el criterio utilizado para la designación de sus directores, y específicamente el criterio que éstos emplean en sus decisiones de inversión, obligando con ello a indemnizar las pérdidas derivadas de sus decisiones objetivamente erradas.

Además, cabe tener presente que, de acuerdo con la normativa general del Código Civil, en lo específico con lo relativo a su artículo 2129, *"El mandatario responde hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su encargo. Esta responsabilidad recae más estrictamente sobre el mandatario remunerado."* De modo que, considerando que el mandato obligatorio de las AFPs les faculta incluso para cobrar comisiones, lo mínimo sería que se extendiera su responsabilidad hasta la culpa levísima.

Esta propuesta se condice con la iniciativa legal de un grupo de senadores, quienes el 29 de abril de 2020 presentaron *"un proyecto que modifica el decreto ley 3.500 que da origen al sistema de AFP, incluyéndole una normativa similar a la de las sociedades anónimas, de manera que los afiliados puedan demandar por indemnización de perjuicios a quien corresponda, en caso de pérdida atribuida al patrimonio de un fondo"*.²⁵²

- h. Establecer que las comisiones de intermediación deban ser asumidas por las AFPs y no por los/as afiliados/as, al menos en una parte sustancial.

El tema de las comúnmente llamadas comisiones fantasmas fue parte de la discusión en torno a las pensiones durante muchos años, y tuvo su momento álgido en 2016 cuando la entonces presidenta Michelle Bachelet anunció su proyecto de reforma de pensiones en que se modificarían las "comisiones ocultas", sin embargo, hoy ha salido de la primera línea del debate y no aparecen mencionadas en el último proyecto de reforma presentado por el presidente Piñera.

La presente propuesta no pretende discutir si es que por medio de intermediadores es la forma más eficiente de invertir, especialmente en capitales internacionales, por el alto costo (y la correspondiente ineficiencia) que significaría contar con agentes propios que investiguen mercados lejanos y desconocidos. Sin perjuicio de ello, las comisiones pagadas a dichos intermediadores alcanzan cifras enormes, al punto que *"la Fundación Sol (...) sumó las comisiones informadas por la autoridad desde 2004 a 2017 y, en tal período, estas acumulan unos US\$ 5.500 millones"*.²⁵³ Esas comisiones hoy son pagadas por los usuarios mediante el cobro de estas comisiones fantasmas que no tienen siquiera la transparencia adecuada, y así lo hace ver Marco Kremerman al señalar que *"si bien son legales, no son*

²⁵² RIVAS, C. Presentan proyecto que obliga a las AFPs a responder por pérdidas causadas al patrimonio de un fondo. 2020. [en línea] <https://www.df.cl/noticias/mercados/pensiones/presentan-proyecto-que-obliga-a-las-afp-a-responder-por-perdidas/2020-04-29/181621.html> [consulta 7 de mayo de 2020].

²⁵³ H. Cárcamo. 2018. op. cit.

*informadas regularmente en las cartolas de los afiliados y cotizantes regulares y representan un costo no menor”.*²⁵⁴

Cabe reconocer el importante aporte que significa en esta materia lo establecido en el artículo 45 bis del D.L 3500, que encarga a la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero, fijar anualmente las comisiones máximas que podrán ser cargadas a los Fondos de Pensiones por las inversiones de éstos, obligando a la administradora a devolver al fondo la comisión pagada en exceso. Sin embargo, considerando que dichas comisiones siguen representando un gasto importante para los afiliados y enormes utilidades (ya calificadas como “sobrenormales”) para las AFPs, proponemos el traspaso del pago de dichas comisiones a cargo de la administradora, o al menos de una proporción importante de ellas. Además, en vista de la crisis de legitimidad del sistema de AFP, propiciada en parte por las enormes rentabilidades de la industria, una medida de este tipo aparece también como una ayuda al respecto.

Esta propuesta complementaria fue reflejada también en el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, que, en su propuesta específica N° 30 señaló lo siguiente. *“Establecer que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFPs y no por los afiliados/as. Las comisiones de intermediación pueden ser consideradas como costos de administración de las AFPs. Se plantea que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFPs y no por los afiliados/as, reduciendo las comisiones totales, transparentando el costo de las comisiones actualmente cobradas, y mejorando las pensiones de las/los afiliados”.*²⁵⁵

A mayor abundamiento, ya en noviembre de 2014 la Subsecretaría de Previsión Social prevenía al respecto al señalar que *“debería evaluarse el transitar a un esquema regulatorio que privilegie la protección de los fondos previsionales y los efectos sobre las pensiones de los afiliados, más que el costo promedio de las comisiones de los vehículos de inversión que ofrece el mercado, puesto que el fin del Sistema Previsional y los fondos de pensiones, es proveer pensiones”.*²⁵⁶

²⁵⁴ Contreras, Pablo. Especialistas apuntan a que más regulación a las AFPs no es lo que hará subir las pensiones. 09 de agosto de 2017. [en línea] <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/08/09/especialistas-apuntan-mas-regulacion-las-afp-no-hara-subir-las-pensiones.html> [consulta 09 de abril de 2020].

²⁵⁵ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe Final. Páginas 129-130.

²⁵⁶ Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social. Los costos de las comisiones pagadas por los cotizantes en el sistema AFP. 2014. Página 17. [en línea] <<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/1-los-costos-de-las-comisiones-pagadas-por-los-cotizantes-en-el-sistema-de-afp.pdf>> [consulta 14 de abril de 2020].

i. Seguro de longevidad

Importantes académicos e investigadores, de divergentes corrientes políticas, como son Augusto Iglesias, Guillermo Larraín, Salvador Valdés y Solange Berstein han expuesto y argumentado por distintos medios, y con ciertos matices, que un instrumento que mejoraría las pensiones es la creación de un seguro de longevidad, entendido también como un seguro para la cuarta edad.

No hay ningún consenso general respecto a la edad en que se comienza a pertenecer al grupo etario de la cuarta edad, pero si hay total certeza y acuerdo que el número de habitantes que pertenece a este grupo va en constante aumento.

Señalado lo anterior, es pacífico que en nuestro actual sistema de pensiones la mayor longevidad de los habitantes, en un contexto legal en que la edad jubilación no ha sido aumentada por medio de alguna reforma legislativa, explica en parte las bajas pensiones que reciben los jubilados en Chile.

De este modo, ante el inminente riesgo de vivir excesivamente y que el ahorro no alcance para una pensión digna (supuesto que se puede dar especialmente respecto de aquellos pensionados que optaron por la modalidad de retiro programado) consideramos que la mejor solución a ello es la creación de un modelo que permita maximizar la repartición de riesgos. Esto es, un seguro para aquellos que vayan a vivir más años, financiado y compensado por aquellos que vivieron menos, siguiendo la lógica común de todo seguro.

Respecto al financiamiento y administración de este seguro, compartimos lo señalado por el destacado economista y político Guillermo Larraín. Así, consideramos que la mejor alternativa es que éste se costee por medio de una prima de bajo monto proveniente del salario. Respecto a la gestión, consideramos que la mejor opción es que sea una única empresa que podría ser privada licitada, como en el caso de la AFC con el seguro de cesantía, o una empresa estatal de giro único para la longevidad.²⁵⁷

Es de gran relevancia considerar que, en el contexto de los sistemas de contribuciones definidas, uno de los grandes riesgos a los que se enfrentan los pensionados es el asociado a sobrevivir más allá de lo que indican las tablas de expectativas de vida. Teniendo presente esto y además que en el caso del individuo pensionado bajo la modalidad de retiro programado es él quien asume todo el riesgo,

²⁵⁷ LARRAÍN. G. 2017. "Seguro para la 4ª edad" [en línea]. El Mercurio. 5 de febrero, 2017. <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=333124>> [consulta: 21 abril 2020].

recibiendo una menor pensión, consideramos que un seguro de longevidad puede ser una herramienta muy útil para mejorar las pensiones de aquellos que viven más.

IV. Otras propuestas a considerar.

A lo largo de este trabajo de investigación se ha afirmado que una reforma legal que garantice la monopolización en el mercado de la administración de las pensiones es la propuesta más eficiente y eficaz para garantizar mejores pensiones. Sin embargo, queremos aprovechar esta oportunidad de comentar un par de propuestas -ya presentes en el derecho comparado- que se nos aparecieron durante el transcurso de la presente investigación y que por su gran valor nos parecen que son a lo menos interesantes de mencionar y analizar en la presente memoria.

a. Establecimiento de cuentas nocionales.

Las cuentas nocionales (en inglés ‘*Notional Defined Contributions*’) pueden ser simplemente entendidas como una cuenta virtual -de ahí el término nocional- “*donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral*”.²⁵⁸

Un sistema de cuentas nocionales se asemeja a nuestro actual sistema de capitalización en tanto ambos suelen utilizar las mismas herramientas financieras, como también en cuanto son un plan de contribución definida donde el monto de la pensión depende de las contribuciones y los rendimientos de las inversiones. Aunque, en este sistema el retorno de las contribuciones es nocional, por tanto, virtual, de modo que finalmente será la autoridad la que lo defina y el fondo final a repartir no será necesariamente el equivalente a los retornos de inversión que obtuvo el fondo de cada cotizante.

En base a esto es que se suele señalar que el sistema de cuentas nocionales no solo tiene similitudes con el sistema de capitalización, sino que también comparte características con el de reparto. Esto último se explica pues las cotizaciones realizadas cada año por los cotizantes se terminan -en la práctica- destinando al pago de las pensiones de aquellos que ya se encuentran pensionados en ese mismo periodo. Por tanto, desde esa óptica, los cotizantes no tienen sus aportaciones en un fondo propio real,

²⁵⁸ VIDAL, C., DEVESA, J. E. y LEJARRAGA, A. 2002. Cuentas nocionales de aportación definida: fundamento actuarial y aspectos aplicados. Anales del Instituto de Actuarios de España, tercera época. 8: 139.

sino que en uno de carácter virtual que termina pagando las pensiones de los ya pensionados, y una vez que los actuales cotizantes jubilen su pensión será financiada en base al aporte que los nuevos cotizantes realicen en su cuenta nocional.

En síntesis, el sistema de cuentas nocionales se compone y estructura en base a características propias de los sistemas de capitalización individual y del de reparto; lo cual nos demuestra y explica que estos no deben ser necesaria y únicamente entendidos como sistemas contrarios y/o opuestos, imposibles de compatibilizar.

Sin duda ambos sistemas de pensiones (el de capitalización individual y el de reparto) tienen grandes cualidades, muy distintas entre sí, pero también importantes defectos que les han impedido lograr su gran objetivo y consagrarse como la solución definitiva ante la contingencia social de la vejez.

Es por todo esto que nos parece menester considerar y comentar en conjunto con nuestra propuesta principal, relativa a la monopolización de las AFPs, la efectividad de este otro sistema de características eclécticas que lo hacen, sin duda, ser muy interesante. Así, en lo siguiente de esta memoria se comentará cuál ha sido la experiencia comparada de los países que en las últimas décadas han reformado sus sistemas de pensiones hacia unos con cuentas nocionales; como han sido los casos específicos de Italia, Polonia, Suecia y Letonia.²⁵⁹

i. Italia

De acuerdo con los últimos datos de la OECD, el sistema de pensiones italiano es uno de los que garantiza a sus ciudadanos mejores tasas de reemplazo en todo el mundo, promediando como tasa neta de reemplazo un 91.8%.²⁶⁰

En lo que respecta a la edad de jubilación, cabe señalar que los italianos tienen derecho a pensionarse cuando alcanzan los 67 años conforme a la última reforma legal de fecha 5 de diciembre del año 2017, conforme a la cual se puso fin al aumento gradual en la edad de jubilación iniciado en el año 2012 cuando la edad fijada era de 62 años. Aunque bien cabe señalar que la OECD ha pronosticado que

²⁵⁹ WORLD BANK. 2005. Notional accounts: notional defined contribution plans as a pension reform strategy (English). Washington, DC, World Bank pension reform primer series. 8 p.

²⁶⁰ OECD. 2020. Net pension replacement rates (indicator). [en línea] <<https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>> [consulta: 4 abril 2020].

la edad de jubilación futura de Italia alcanzará los 71 años, unas de las más altas del mundo, en conjunto con Dinamarca (74), Estonia (71) y Holanda (71).²⁶¹

El sistema de pensiones italiano se divide en tres grandes pilares: un sistema público de pensiones (primer pilar), planes de pensiones ocupacionales voluntarios (segundo pilar), y planes de pensiones privados (tercer pilar). El primero de éstos se sustenta en la idea de cuentas nocionales y además es el único obligatorio, por tanto, podemos decir que es también el más importante. Por ello, nos referiremos principalmente a éste.

El Sistema Público, como ya se señaló, es obligatorio para todo trabajador italiano, y se estructura como un sistema contributivo en el cual la cotización da lugar a la cuenta nocional. Generalmente la tasa total de Seguridad Social es de alrededor del 40% del sueldo bruto del empleado (se ha utilizado el término ‘generalmente’ porque la tasa depende de la actividad laboral realizada por la empresa, el número de empleados de la empresa y el puesto del empleado). El cargo de esta tasa del 40% se comparte, quedando a cargo del empleador un 30% y a cuenta del trabajador el 10% restante.

Este primer pilar es administrado por el *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, que es un organismo público dependiente del Ministerio del Trabajo y que cuenta con el monopolio de la Seguridad Social italiana. Así, esta institución es la encargada de convertir en pensiones todas las cotizaciones acumuladas por los trabajadores, mediante la aplicación de los coeficientes de conversión determinados considerando tanto la edad de la persona jubilada como su esperanza de vida.

El método que se utiliza para determinar la pensión que debe recibir cada jubilado es un sistema de cálculo conforme al cual las cotizaciones que se abonaron en la cuenta del seguro del trabajador son gravadas con un porcentaje determinado, que varía en función de la categoría del mismo empleado. Luego, los ingresos obtenidos por medio de las cotizaciones laborales se revalorizan anualmente a un porcentaje equivalente a la variación media quinquenal del producto interior bruto (PIB) italiano, calculada por el ISTAT (Instituto de Estadística italiano) respecto a los cinco años anteriores al año en el que se realiza la revalorización. Finalmente, la cuantía así obtenida (capital de las cotizaciones más revalorización; el denominado montante contributivo) se multiplica por el coeficiente de conversión fijado en función de la edad del trabajador al momento en que solicita pensionarse.²⁶²

²⁶¹ OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: How Italy Compares?. Paris, OECD Publishing.

²⁶² UNION EUROPEA. 2012. La Seguridad Social en Italia. [s.l.], Comisión Europea. p. 17.

Mientras que en lo que respecta a los sistemas voluntarios de pensiones italiano, cabe decir que estos solo cumplen un rol complementario, son de aportación definida y se dividen en los siguientes dos subgrupos.

1) Fondos cerrados: son aquellos ofrecidos por empleadores o asociaciones de empresas y sindicatos para una industria determinada. Por tanto, cada uno tiene su funcionamiento y regulación propia.

2) Fondos abiertos: son aquellos ofrecidos por compañías de Seguros o Bancos, y que son utilizados además para el ahorro a título particular, habitualmente por trabajadores independientes y emprendedores. Estos fondos tienen una tasa de contribución del 6,91% del salario bruto, dinero que se invierte y capitaliza cada año a una tasa fija del 1.5% y un componente variable, equivalente al 75% del aumento anual en el índice de precios al consumidor. Sin embargo, el número de trabajadores inscritos en los fondos de pensiones privados es muy bajo.²⁶³

Respecto a la pensión mínima italiana, el Estado les garantiza a los jubilados que se pensionen con una suma menor a los €507 mensuales (unos \$460.000 pesos chilenos), el derecho a recibir un ‘*Supplemento di Pensione*’, con el cual todo jubilado se asegura de recibir por concepto de pensión la suma equivalente de a lo menos € 6.596 anualmente.²⁶⁴

En resumen, el sistema previsional italiano se basa principalmente en un sistema público de cuentas nacionales que es administrado monopólicamente por el *Instituto Nazionale della Previdenza Sociale*. Las contribuciones obtienen una tasa de rentabilidad en relación con el crecimiento del PIB real italiano, y al momento de la jubilación el capital nocional acumulado se convierte en una renta vitalicia, que se obtiene teniendo en cuenta la esperanza de vida promedio al momento de la jubilación.

ii. Polonia

La tasa neta de reemplazo promedio que le garantiza el sistema de pensiones polaco a sus pensionados es una de las más pobres de la OECD, siendo incluso más baja que la de nuestro país, promediando un 35.1%.²⁶⁵ Mientras que en lo que respecta a la edad de jubilación, ésta también es

²⁶³ OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Italy. Paris, OECD Publishing. [en línea] <<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Italy.pdf>> [consulta: 31 marzo 2020]

²⁶⁴ *Ibíd.*

²⁶⁵ OECD. 2020. Net pension replacement rates (indicator). [en línea] <<https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>> [consulta: 6 abril 2020].

considerada bastante baja, pues para tener derecho a una pensión a los hombres les basta con haber cumplido los 65 años y a las mujeres solamente los 60.²⁶⁶

Al igual que en Italia, el sistema de pensiones polaco se estructura en base a tres grandes pilares, de los cuales el principal y único obligatorio es el público o también llamado primer pilar. En lo que respecta a su estructura, funcionamiento y normativa, éste es administrado única y especialmente por la institución estatal ‘*Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)*’, dependiente del Ministerio del Trabajo y Políticas Públicas.

Este pilar público exige una cotización equivalente al 19.52% del sueldo del trabajador, la cual se divide en partes iguales entre el empleado y el empleador, y en base a ese monto se van creando y financiando las cuentas nocionales individuales que contienen virtual -o hipotéticamente- el total de las contribuciones que los ciudadanos polacos cotizan durante su vida laboral.

La pensión que recibirá cada jubilado la determina el ZUS, mediante la división del total que suma la cuenta nocional individual por la esperanza de vida promedio al momento de la jubilación. Esto, de acuerdo con los datos publicados por la Oficina Central de Estadística, con lo cual “*se logra disminuir los incentivos para las jubilaciones anticipadas y además se garantiza una base actuarialmente neutral para el cálculo de las pensiones*”.²⁶⁷

Cabe señalar que además del sistema público de pensiones, en Polonia existen otros esquemas –de tipo similar al antiguo sistema de cajas chileno- para ciertos gremios, como son los agricultores, jueces, fiscales y militares.

Por último y en lo que respecta a la pensión mínima de vejez, esta es desde marzo de 2019 de 1.100,00 PLN, que equivalen aproximadamente a unos \$230.000 pesos chilenos, cifra muy superior al monto de la pensión básica solidaria que garantiza nuestro país. Esta pensión mínima de vejez se financia con el presupuesto estatal y se tiene derecho a ella cuando se cumplan los dos siguientes requisitos copulativos: i) se tenga derecho a recibir una pensión, conforme a los cálculos del ZUS, menor a los 1.100,00 PLN, y ii) en caso de ser hombre haya cotizado durante al menos 25 años y en caso de ser mujer por al menos 20 años.²⁶⁸

²⁶⁶ OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Poland. Paris, OECD Publishing. [en línea] <<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Poland.pdf>> [consulta: 6 abril 2020]

²⁶⁷ PENSIONS FUNDS ONLINE. 2020. Pension System In Poland. [en línea] <<https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/poland>> [consulta: 6 de abril de 2020].

²⁶⁸ *Ibíd.*

iii. Letonia

Letonia es un pequeño país báltico que cuenta con menos de dos millones de habitantes, y con un interesante sistema de pensiones, que tiene como principal pilar de su sistema previsional a las cuentas nocionales.

Los letonios tienen derecho a jubilar a la edad de 63 años los hombres y 61 años las mujeres, en la medida que cumplan también con el requisito de haber trabajado y cotizado durante a lo menos quince años. Empero para el año 2025, de acuerdo con una reforma legal del año 2014, la edad de jubilación será de 65 años para ambos sexos y el requisito de años contribuyendo aumentará a veinte.²⁶⁹ La tasa de reemplazo del sistema de pensiones en Letonia, por su parte, se encuentra cuatro puntos por debajo de la media de la OECD, promediando así un 54,3%.²⁷⁰

La tasa de contribución que la ley letona determina debe destinarse al sistema previsional es de un 20% del sueldo bruto, del cual el 12.5% corresponde a cargo del empleador y el 7.5% es a cuenta del trabajador.²⁷¹ Mientras que, en lo que respecta a la estructura del sistema previsional letonio, de manera similar a los países ya comentados, éste se basa -desde julio del 2001- en la existencia de los tres siguientes pilares.

El primer pilar es, como de costumbre, el pilar público y se sustenta en la existencia de las cuentas nocionales, siendo obligatorio y por tanto todos los contribuyentes de la Seguridad Social están insertos en él. Existe desde enero del año 1996, y se basa en la idea de solidaridad intergeneracional ya que *“los pagos por pensiones de vejez no se mantienen como inversiones a largo plazo, sino que se utilizan para pagar las pensiones de vejez de la actual generación existente de pensionados”*,²⁷² coincidiendo en ello con los sistemas de reparto. Sin embargo, se llevan registros de lo contribuido en la cuenta nocional de cada contribuyente para, al momento de jubilarse, calcular su pensión conforme a los fondos aportados.

²⁶⁹ OECD. 2018. OECD Reviews of Pension Systems: Latvia. Paris, OECD Publishing. p. 29.

²⁷⁰ OECD. 2020. Net pension replacement rates (indicator). [en línea] <<https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>> [consulta: 8 abril 2020].

²⁷¹ PENSIONS FUNDS ONLINE. 2020. Pension System In Latvia. [en línea] <<https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/latvia>> [consulta: 8 de abril de 2020].

²⁷² MANASPENSIJA. 2017. 1ST PENSION PILLAR - State unfunded pension scheme. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/1st-pension-pillar/>> [consulta: 8 abril 2020].

El segundo pilar, existente desde julio del 2001, es conocido como el pilar acumulativo, y su existencia permite a los trabajadores aumentar sus ahorros previsionales. Así, el objetivo de su creación fue aumentar el capital de pensión ahorrado y con ello el monto final de la misma, facilitando a los cotizantes la inversión de sus ahorros para la vejez en instrumentos del mercado financiero. La cuenta de este pilar acumulativo que cada trabajador decida tener, y su respectivo plan de inversión, es administrada por alguno de los bancos comerciales autorizados por la Comisión de Mercado Financiero y de Capital local. De este modo, lo que permite este pilar es que no toda la contribución realizada se destine a pagar la pensión de los actuales pensionados, sino que parte de ésta se destine únicamente a ser invertida -en términos más rentables que la inflación y el aumento salarial promedio del país- y así en el futuro el cotizante podrá gozar de una mejor pensión.²⁷³

El tercer y último pilar existe desde julio de 1998 y es el de contribución voluntaria privada. En virtud de este pilar el trabajador puede contribuir, personalmente o por medio de su empleador, en alguno de los administradores de pensiones privados con el fin de tener ahorros adicionales a los del primer y segundo pilar. Quienes administran estos ahorros son instituciones privadas similares a nuestras AFPs, ya que lo que la ley local establece es que están especialmente autorizadas para administrar las cuentas de este tercer pilar los bancos comerciales, las compañías de seguros y algunas otras personas jurídicas especiales. Además, cabe mencionar que, a diferencia de los dos primeros pilares, el trabajador que cotizó en este tercer pilar tiene derecho a recibir una pensión privada a partir de los 55 años de edad, como también, en el caso del empleador a recibir un reembolso parcial del impuesto a la renta devengado y pagado por cada trabajador.²⁷⁴

En síntesis, es razonable señalar que el sistema de pensiones de Letonia se caracteriza por combinar de buena manera el interés personal de cada afiliado por tener una buena vejez con el principio de la solidaridad intergeneracional. Además, de acuerdo con lo señalado por las propias instituciones locales, la existencia de estos tres pilares ha sido fundamental para poder “*garantizar la estabilidad del sistema, ya que con la existencia de estos tres pilares se reduce el riesgo demográfico o financiero eventual de cada uno de ellos*”.²⁷⁵

²⁷³ MANASPENSIJA. 2017. 2ND PENSION PILLAR - State funded pension scheme. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/2nd-pension-pillar/2nd-pension-pillar/>> [consulta: 8 abril 2020].

²⁷⁴ MANASPENSIJA. 2017. 3RD PENSION PILLAR - Private voluntary pension scheme. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/3rd-pension-pillar/3rd-pension-pillar/>> [consulta: 8 abril 2020].

²⁷⁵ MANASPENSIJA. 2017. PENSION SYSTEM. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/pension-system/>> [consulta: 8 abril 2020].

iv. Suecia

El sistema de pensiones sueco se reestructuró en 1998, aunque su modificación no entró en vigor sino hasta el año 2001. Si bien no destaca por tener una tasa de reemplazo muy alta,²⁷⁶ igualmente ha recibido numerosas y distintas alabanzas desde todas partes del mundo. Tanto es así que en el año 2019 fue elegido como uno de los cinco mejores sistemas del mundo de acuerdo con el prestigioso ranking *Melbourne Mercer Global Pension Index*.²⁷⁷

Respecto a los principales datos que interesan al momento de estudiar un sistema de pensiones, en relación con el modelo sueco podemos señalar que éste cuenta con una tasa de reemplazo neta del 53.4% (más de quince puntos porcentuales por sobre nuestro sistema de pensiones).²⁷⁸ Ahora bien, en cuanto al requisito de edad para pensionarse, cabe señalar que Suecia cuenta con dos sistemas paralelos. Por un lado, está el pilar contributivo el cual es flexible, de modo que exige que la persona que va a jubilarse haya alcanzado una edad que puede ir desde los 61 a los 67 años. Mientras que, el pilar garantizado, por su parte, es fijo y exige haber cumplido los 65 años para jubilarse.²⁷⁹

En cuanto a la tasa de contribución, la legislación sueca establece que el 18.5% del sueldo bruto del trabajador debe destinarse a la futura pensión, del cual un 7% es aportado por el mismo trabajador y el 11.5% restante es asumido por el empleador. Del 18.5% del sueldo bruto del trabajador ahorrado como cotización para una pensión futura, el 16% se destina a la cuenta nocional del trabajador (*'inkomstpension'*) y el 2.5% restante a un plan de pensiones individual (*'premiepension'*).

Este modelo, al igual que los ya comentados, también cuenta con tres pilares. En primer lugar, existe el pilar contributivo de la pensión basada en el ingreso o *'inkomstpension'* que da lugar a la cuenta nocional y se financia mediante la ya referida contribución del 16% del sueldo bruto. Respecto a la valorización de las cuentas nomenclales, las contribuciones que han realizado los trabajadores en su cuenta nocional se revalorizan anualmente en función del crecimiento medio de los salarios.

El dinero que es aportado en este primer pilar, y que por tanto se destina a las cuentas nomenclales, es depositado por el Estado sueco -por medio de la agencia de pensiones pública (*"pensionsmyndigheten"*)- proporcionalmente en cada uno de los cuatro fondos existentes. Ello, con el

²⁷⁶ La tasa neta de reemplazo del sistema previsional sueco, de acuerdo a los datos publicados por la OECD, es de un 53,4% de acuerdo y por tanto se encuentra cuatro puntos porcentuales debajo del promedio de la misma organización,

²⁷⁷ MERCER. 2019. Melbourne Mercer Global Pension Index. Melbourne, Monash Centre for Financial Studies.

²⁷⁸ OECD. 2020. Net pension replacement rates (indicator). [en línea] <<https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>> [consulta: 13 abril 2020].

²⁷⁹ TRADING ECONOMICS. 2020. Sweden Retirement Age – Men. [en línea] <<https://tradingeconomics.com/sweden/retirement-age-men>> [consulta 13 de abril del 2018].

objetivo de poder lograr un equilibrio automático que le permite al sistema de pensiones regular sus propias finanzas y evitar que el gobierno tenga que intervenir recaudando contribuciones o pidiendo dinero prestado para poder financiar así las pensiones de sus ciudadanos.²⁸⁰

Además, anualmente se informa a los trabajadores del saldo en su cuenta y, en el momento de jubilarse, su pensión se calcula directamente a partir de ese saldo acumulado. Esto tiene la virtud de ofrecer un alto grado de transparencia a los trabajadores, que pueden saber en todo momento cuánto percibirían si se jubilan en un tiempo determinado.

El segundo pilar, denominado como el de pensión premium o *'premiepension'* también es obligatorio y contributivo, y se compone por el ya mencionado 2.5% del sueldo bruto del trabajador. Respecto al funcionamiento y estructura de este pilar, los trabajadores pueden elegir que su contribución se invierta en hasta cinco fondos distintos dentro de los más de setecientos existentes, los cuales son ofrecidos y administrados por distintas entidades privadas. Respecto de esto, cabe señalar que la ley previsional sueca le asegura a los cotizantes la libertad de cambiar el fondo elegido en cualquier momento y siempre de forma gratuita. La tasa de cobertura de estos planes de empleo es muy alta, alcanzando a más del 90% de los trabajadores.

En lo relativo a este segundo pilar, el gobierno sueco ha creado un fondo de inversión especial destinado a aquellos trabajadores que no desean tomar sus propias decisiones de inversión, de modo que sus contribuciones se invierten automáticamente con el Fondo de Ahorros Premium, que es administrado por el Séptimo Fondo Nacional de Pensiones de Suecia (AP7).²⁸¹

El tercer y último pilar que compone el modelo de pensiones sueco es el de la pensión garantizada o *'garantipension'*. Éste es un nivel no contributivo, destinado a trabajadores que no han cotizado lo suficiente o que acceden a una pensión cuya cuantía es inferior a un determinado límite. Los requisitos para optar a ella son ser mayor de 65 años, tener ingresos bajos o nulos y haber residido al menos durante 40 años en Suecia. Estas pensiones se financian con cargo del presupuesto del Estado y por tanto de lo recaudado mediante impuestos.²⁸²

²⁸⁰ PENSIONS FUNDS ONLINE. 2020. Pension System In Sweden. [en línea] <<https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/sweden>> [consulta: 14 de abril del 2020].

²⁸¹ *Ibíd.*

²⁸² *Ibíd.*

v. Síntesis sobre los distintos modelos de cuentas nacionales

No es fácil dilucidar conclusiones comunes respecto a la estructura y funcionamiento que han tenido y desarrollado los modelos de pensiones basado en cuentas nacionales de los países recién comentados. Probablemente esto se deba a los distintos resultados que las reformas han tenido en cada uno de los Estados, variando tanto en cómo se ha visto afectado el gasto público de cada nación, como también en los efectos reales que han causado en las pensiones que recibe de cada jubilado.

Así, no es razonable concluir que un sistema basado en las cuentas nacionales les asegurará a los jubilados una alta tasa de reemplazo. Esto se refleja claramente en la gran diferencia porcentual que existe respecto de esta tasa en los distintos países que utilizan el modelo. Así, por ejemplo, mientras en Italia la tasa de reemplazo supera el 90%, en Polonia apenas alcanza el 35%.

Otra gran diferencia que presentan los países analizados es en relación con los ya mencionados efectos en el gasto fiscal. Destaca de sobremanera el caso italiano, ya que de acuerdo con los últimos datos obtenidos por la OECD es el Estado miembro que mayor porcentaje de su PIB asigna al financiamiento de las pensiones, con un 16.2% de éste, superando en más del doble al promedio de la OECD.²⁸³ Incluso, ya en el año 2009 se presagiaba esta problemática y se señalaba que *“desde el punto de vista de las cuentas públicas, la Seguridad Social italiana preocupa. En relación con toda la riqueza que Italia produce en un año, el gasto para pensiones es el más alto de Europa: el 14,6%, frente al 13,2% de Alemania y el 13,1% de Francia. Por otra parte, las pensiones todavía cubren alrededor del 70% de las últimas retribuciones. La preocupación por el futuro es legítima”*.²⁸⁴

Una tercera gran diferencia que encontramos es respecto a la transparencia del sistema, donde el modelo sueco resalta de forma destacada, incluso en comparación con cualquier otro modelo de pensiones del mundo. Suele señalarse como un gran atributo del sistema sueco el comúnmente llamado sobre naranja u *‘orange kuvert’*, por medio del cual el gobierno de aquel país envía anualmente a sus ciudadanos un característico sobre de color naranja con la información detallada respecto de su pensión futura o actual si la persona ya se ha pensionado. Esta práctica ha sido incluso valorada por la Asesoría Técnica Parlamentaria de nuestro Congreso, al señalar que *“una buena práctica del sistema sueco consiste en mantener a los trabajadores puntualmente informados sobre sus futuros derechos, lo que les ayuda a tomar importantes decisiones relacionadas con su jubilación. Anualmente envía lo que se*

²⁸³ OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Italy. Paris, OECD Publishing. [en línea] <<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Italy.pdf>> [consulta: 15 abril 2020].

²⁸⁴ MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACION DE ESPAÑA. 2009. Italia. Actualidad Internacional Sociolaboral, (129): 86-87.

*conoce como ‘sobre naranja’, en el que informa a todos los trabajadores sobre el valor actualizado de los derechos acumulados en ambos sistemas contributivos (Inkonstpension y Premiension)’.*²⁸⁵

A pesar de estas diferencias, es posible agrupar ciertas fortalezas y debilidades que de forma común y general tienen los modelos de pensiones de cuentas nocionales. Esto siguiendo en gran parte lo expuesto por la investigación llevada a cabo por el profesor John B. Williamson de Boston College.²⁸⁶

De este modo, las ventajas o fortalezas que presentan los modelos basados en cuentas nocionales son las siguientes:

1. Incentiva la cotización y el ahorro.

El hecho de que los cotizantes tengan la posibilidad de ver en tiempo real los montos que se van sumando a los saldos de su cuenta nocional, y como esta suma total crece conforme a la tasa de retorno, incentiva a los cotizantes a seguir aportando para seguir aumentando su patrimonio con el objetivo de tener derecho a una mejor pensión en el futuro.

2. No tiene grandes costos de transición.

El costo de modificar nuestro actual sistema de pensiones a uno que se base en cuentas nocionales es bastante bajo, ya que de acuerdo con los datos publicados por la Superintendencia de Pensiones cerca de once millones de personas se encuentran afiliados a una AFP, y el hacer que esas cuentas pasen a ser nocionales no significaría asumir ningún importante costo político ni tampoco financiero.

3. Bajo riesgo financiero.

En nuestro actual modelo de AFP la futura jubilación de los cotizantes es invertida en distintos instrumentos del mercado de capitales, lo que lo hace susceptible de sufrir grandes disminuciones a causa de crisis financieras o también de meras especulaciones económicas. Distinto es lo que ocurre en el sistema de cuentas nocionales, ya que este modelo no es vulnerable a la volatilidad financiera de los mercados, al estar su tasa de rendimiento vinculada a un amplio grupo de indicadores económicos como es el crecimiento salarial, y no únicamente al desempeño financiero de los bonos y acciones. Esto es

²⁸⁵ COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 2018. Sistemas previsionales 2019: legislación comparada. Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. p. 35.

²⁸⁶ WILLIAMSON, J. 2004. Assessing the Notional Defined Contribution Model. Boston, Center for Retirement Research - Boston College. 7 p.

bastante favorable, más considerando que el trabajador promedio generalmente basa su decisión de jubilación en el corto plazo. Incluso, en base a los últimos sucesos acaecidos podemos decir que frente a la actual crisis financiera causada por el COVID-19, probablemente los jubilados en este modelo no se verán tan fuertemente afectados en el monto de sus futuras pensiones como si ocurrirá con los futuros jubilados en nuestro país, donde los fondos de las AFPs han sufrido importantes pérdidas.

4. Bajos costos administrativos.

Los costos administrativos asociados a un sistema basado en las cuentas nocionales son sustancialmente más bajos que los otros modelos de pensiones de cuentas financiadas. Esto principalmente en base a que la estructura contable es mucho más simple, ya que en este modelo no se requieren inversiones reales, sino que basta una simple contabilidad. Además, en este sistema no es necesario que existan las distintas administradoras, con todos los costos que estas empresas conllevan, ya que la entidad que suele administrar las cuentas nocionales es un único ente público.

5. Sostenibilidad financiera.

Una importante y común preocupación que se presenta al momento de reformar un sistema de pensiones es respecto a si éste es financieramente sostenible en el largo plazo. Es cierto que las cuentas de capitalización individual de contribución definida, como las de nuestro actual modelo de pensiones, cumplen a cabalidad con el objetivo de ser financieramente sostenibles; ya que son los mismos cotizantes los que financian, con sus propias contribuciones, sus futuros retiros. Si bien, por su parte el modelo de las cuentas nocionales no está propiamente financiado, si es posible asegurar su sostenibilidad por medio de la actualización constante en la expectativa de vida. De modo que, si se incorporan reducciones automáticas a los beneficios en la medida que aumenta la esperanza de vida, no sería tarea difícil lograr el deseado equilibrio financiero.

Comentadas las fortalezas de las que gozan los modelos basados en cuentas nocionales, es menester hacer mención y explicar cuáles son las debilidades de estos sistemas. Así, podemos señalar que son dos las grandes preocupaciones que enfrentará toda nación que adopte este modelo de pensiones.

1. Deficiente en la redistribución de ingresos.

Es una realidad innegable que los sistemas de pensiones que se basan en la existencia de cuentas de capitalización individual, ya sean reales o nocionales, no cumplen ninguna labor en la redistribución de ingresos que conlleve a lograr una mayor equidad social. Así, es normal leer, de los defensores de los

sistemas de reparto, que en esos modelos hay mayor espacio para la redistribución entre afiliados. Si bien puede ser cierto que los modelos de cuentas nacionales, al basarse en la existencia de una cuenta de capitalización individual, son menos redistributivos que un sistema de reparto, no por ello es justo señalar que este modelo es totalmente regresivo, toda vez que generalmente incluyen ciertas reglas que permiten la redistribución. Un ejemplo concreto de ello es que en Suecia los padres que dejan de pertenecer al grupo de la fuerza laboral activa por tener que cuidar a sus hijos tienen derecho a recibir hasta cuatro años de crédito en su cuenta nacional por cada hijo.²⁸⁷

2. Desincentiva la inversión.

A diferencia de lo que ocurre con los modelos de cuentas financiadas, donde efectivamente se aumenta la inversión nacional y con ello, la capacidad de una nación para crecer económicamente a largo plazo (como ha sido el caso chileno), el modelo de cuentas nacionales, al no estar financiado, no tiene el potencial de generar o proporcionar directamente un estímulo significativo para el desarrollo de mercados o instituciones financieras. Ello debido a que el modelo en comento, en forma general, no contribuye al desarrollo de la industria bancaria, de seguros ni tampoco a las instituciones financieras. En cambio, los esquemas de cuentas financiadas generan directamente nuevos ahorros que son invertidos de forma instantánea por la institución que la ley señale, y que en nuestro caso particular son las AFPs.

En síntesis, un sistema de pensiones basado en cuentas nacionales refleja la filosofía de un sistema financiado de cuentas individuales, pero con una estructura de financiación de reparto. Como todos los modelos, tiene ventajas y desventajas, pero cabe destacar que -como se puede desprender de lo recién señalado- las fortalezas de este modelo son mayores en número que sus debilidades. Esto nos lleva a pensar que, el establecimiento de este modelo como sistema de pensiones debería estar, al menos, en la palestra. Sin embargo, hasta el momento, no se ha considerado una reforma que se oriente a incorporar estas características al sistema de pensiones, probablemente porque tanto los políticos como la ciudadanía desconocen la existencia de este modelo.

²⁸⁷ OFFICIAL REPORTS OF SWEDISH GOVERNMENT MINISTERIES (DS 2009:53). 2010. The Swedish Pension Agreement and Pension Reform. Stockholm, Fritzes Customer Service.

b. Reformar el Pilar Solidario y crear un pilar público tripartito.

La otra propuesta que nos parece interesante de considerar en la discusión del próximo modelo previsional chileno tiene relación con realizar ciertas reformas respecto al Pilar Solidario y la creación de un pilar público tripartito.

Con anterioridad a la conformación del Pilar Solidario difícilmente podía hablarse en Chile de la existencia de un sistema de previsión social, siendo técnicamente más acertado hablar de un sistema privado de seguros de vejez y otras contingencias. Para avanzar en el objetivo de caracterizar el sistema chileno como uno de pensiones acorde a los estándares que sugiere la OIT, se podría reformar estructuralmente el sistema en torno a tres pilares: un Pilar Solidario de cobertura universal; un Pilar Público Tripartito, de reparto modernizado; y un Pilar de Cuentas Individuales, desmonopolizado.

Así, la primera medida de esta llamativa propuesta es la reforma del actual Pilar Solidario en torno a que adopte características conforme al principio de la universalidad, extendiendo su cobertura a la totalidad de la población, abandonando con ello su actual focalización. Tal como se señaló en las propuestas complementarias, esto se condice con lo señalado por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, cuando propuso aumentar la cobertura al 80% de la población. Cabe además reiterar la crítica ya expuesta en las propuestas complementarias sobre la revisión del valor de la Pensión Básica Solidaria, compartida por Solimano, indicando que *“cuando se reajusta la PBS por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) es necesario considerar que este no refleja bien el costo de la vida del adulto mayor. Adicionalmente, se podría agregar un criterio relativo a su valor, ajustándolo en proporción a la variación de la tasa del PIB por habitante para que no se atrase su posición relativa en una economía en crecimiento”*.²⁸⁸ Así, debe revisarse esta alternativa y considerarse también lo señalado por el Grupo Mejores Pensiones para Chile, en orden a reajustar según la variación en el monto de los salarios.

En segundo lugar, nos parece interesante considerar la creación de un pilar público tripartito y contributivo, que podría ser administrado por el IPS y apoyado por la Tesorería General de la República en labores de cobranza y fiscalización. Andrés Solimano aporta en esta idea propuesta al sugerir crear un pilar que *“se financiaría con contribuciones provenientes de tres fuentes: (I) empleadores (empresas), (II) afiliados y (III) el Estado, éste último a través de lo que es hoy el Aporte Previsional Solidario (APS) más otros aportes”*²⁸⁹ Esto podría materializarse siguiendo el modelo de los países que desprivatizaron

²⁸⁸ SOLIMANO, A. op. cit. p. 126.

²⁸⁹ *Ibid.* p. 126.

su Seguridad Social, con un plazo para que los cotizantes decidan si prefieren mantenerse en el Pilar de Cuentas Individuales administrado por las AFPs o trasladarse a este nuevo pilar.

Otra alternativa para caracterizar este pilar público tripartito y contributivo es la del modelo suizo de pensiones, reconocido internacionalmente por los altos montos de pensiones que entrega a los jubilados. Este sistema se conforma de tres pilares, uno voluntario de previsión privada, y dos obligatorios. El primer pilar es público y obligatorio para todas las personas domiciliadas en Suiza o que trabajan en ese país, y entrega pensiones para cubrir las necesidades mínimas vitales, aunque el nivel de las rentas varía en función de los ingresos percibidos y los años cotizados. Se basa en el principio de solidaridad intergeneracional (reparto) y se financia en partes iguales entre trabajadores y empleadores. Aquellos afiliados que reciben pensiones que no les permiten cubrir las necesidades vitales pueden solicitar prestaciones complementarias al Estado. Este pilar equivale a una unificación del Pilar Solidario con el pilar público tripartito y contributivo antes expuesto. Además, existe un segundo pilar de fondos de previsión profesional, obligatorio para todos los asalariados que ganan más de 21.330 francos al año (aproximadamente 19 millones de pesos). Este seguro se financia en partes iguales por empleados y empleadores y tiene como objetivo asegurar el nivel de vida que el pensionado tenía antes de jubilarse. Finalmente, existe un tercer pilar de fondo de pensiones privados de cotización voluntaria.²⁹⁰

En esta propuesta la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, que en el sistema chileno actual forman parte del Pilar Solidario, serían absorbidos por el pilar público y tripartito, mediante las prestaciones costeadas por el Estado para aquellos que no reciben pensiones por no haber cotizado o que reciben aportes complementarios por ser sus pensiones insuficientes.

Este pilar se podría sustentar financieramente por el Fondo de Reserva de Pensiones, ya existente, y la nueva cotización del empleador, que iría directamente a este pilar y aumentaría gradualmente hasta igualar la del trabajador. *“En línea con la práctica internacional de países desarrollados, sería un ‘reparto modernizado’ en que los beneficios se ajustarían, en forma gradual, a cambios demográficos, productividad laboral y expectativa de vida, estableciendo una proporcionalidad entre aportes a la previsión social durante la vida laboral activa y los beneficios de pensiones en el retiro”.*²⁹¹

²⁹⁰ VUILLEUMIER, M. 2019. ¿Qué prevé la nueva reforma de pensiones en Suiza? [en línea] swissinfo.ch 26 de noviembre de 2019 <https://www.swissinfo.ch/spa/politica/jubilaci%C3%B3n_-_qu%C3%A9_prev%C3%A9_la_nueva_reforma_de_las_pensiones_en_suiza-/45393394> [consulta 21 de abril de 2020].

²⁹¹ SOLIMANO, A. op. cit

Para la correcta aplicación de esta propuesta es necesario tener respuesta a la pregunta ¿cómo se determina el cálculo del monto de cada pensión? Frente a esta incógnita consideramos que una forma de compatibilizar la determinación de la pensión con la correcta aplicación de este nuevo modelo podría ser imitando el sistema de puntajes alemán, o bien aplicar la metodología de las cuentas nocionales ya comentada.

Sin duda el objetivo principal de esta propuesta es establecer como principio la solidaridad intergeneracional e intrageneracional. Lo cual exige un componente redistributivo, y su éxito finalmente dependerá de la voluntad que tengan los cotizantes de cambiarse o no a este pilar público.

Respecto a ello, la evidencia comparada nos muestra que en los países en que se tomó el camino de la desprivatización, estableciendo la voluntariedad del cambio del pilar administrado por los privados al pilar público de reparto, como Argentina, Hungría y Polonia, las personas con mayores rentas optaron por permanecer en el esquema privatizado. Cuestión que de repetirse en nuestro país podría conllevar graves problemas en la aplicación de esta propuesta.

De tal modo, proponemos como solución a ese eventual problema imitar el esquema operante en Suiza y optar por mantener el pilar privado de cuentas individuales, que administrará los fondos provenientes de las cotizaciones que superen un límite de renta, el cual podría establecerse por ejemplo en los \$400.000, con un reajuste apropiado.

Además, sin perjuicio de lo anterior, en tanto adoptar una propuesta de estas características, mantenemos y reafirmamos la idea de que los cambios en el pilar privado de cuentas individuales deberían dirigirse a reducir la administración a una sola entidad, idealmente sin fines de lucro, y estableciendo criterios de responsabilidad social que se complementen con la rentabilidad de las inversiones.

V. Propuestas a descartar.

a. Mantener el sistema actual tal cual.

A lo largo de este trabajo se ha argumentado latamente la necesidad de cambiar el sistema de pensiones chileno. Como ha sido expuesto, existe una gran molestia en la ciudadanía respecto a este pilar de la Seguridad Social nacional, molestia que proviene principalmente de los bajos montos de las

pensiones que paga, acompañado de una cobertura insuficiente. Esta situación ha llevado al sistema a una completa crisis de legitimidad, que se ha visto reflejada en la desconfianza de los chilenos hacia él y la convicción de que debe reformarse, expresada en las diversas encuestas que se han referido en los capítulos anteriores.

Como se señaló, la primera y principal causa del descontento es el monto de las pensiones efectivas, transversalmente considerado insuficiente. Resulta muy criticada también la tasa de reemplazo de las pensiones que entrega el sistema, y los comentados problemas de cobertura, que fuerzan al Estado a subsidiar a los sectores no cubiertos mediante el Pilar Solidario. El origen de este descontento se explica tanto por los motivos que se refirieron, como también por las expectativas que generó el sistema. Además, las políticas públicas que han acompañado el funcionamiento del sistema han sido a todas luces deficientes en la promoción del ahorro y la formalización del empleo. Existen también causas externas que el sistema no ha sido capaz de solucionar y urgen sus reformas, tales como la desigualdad de género, desinformación de los cotizantes, volatilidad del mercado financiero, cambios demográficos y pobreza.

Resulta relevante también recordar que, tal como se señaló en el capítulo 2, el sistema de pensiones chileno contraviene el derecho chileno e internacional. Así, se identificaron una serie de vulneraciones a la Constitución Política de la República, a diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y a Convenios de la OIT, algunos suscritos y otros no suscritos por Chile. Por todo lo señalado, es evidente que el sistema actual de pensiones no puede mantenerse tal cual está, lo que, tal como se demostró en el capítulo 3, constituye una expresión común en nuestro país, aceptada por todos los sectores, tanto políticos como económicos.

b. AFP Estatal para aumentar la competitividad.

El 17 de junio de 2014 la entonces presidenta Michelle Bachelet envió al Congreso un proyecto de ley que creaba una AFP estatal. Dicho proyecto no tuvo una buena recepción y jamás pasó del primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. En el Mensaje N° 186-362 que anunció ese proyecto, la presidenta puso el foco en *“mejorar la calidad de los beneficios, enfrentar las diferencias por género, mejorar la cobertura de los trabajadores independientes y los de bajos recursos, disminuir la evasión de cotizaciones previsionales, elevar la calidad de atención, posibilitar un mayor acceso a la información, aumentar la competencia en el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones*

(AFPs), entre otras materias.”²⁹² No cabe duda que esas necesidades mantienen su vigencia y representan los aspectos más importantes a mejorar, sin embargo, la creación de una AFP estatal no parece ser el camino óptimo para su solución.

Existe consenso en que el primer desafío de toda propuesta en torno al sistema de pensiones es mejorar la calidad de beneficios, principalmente aumentando los montos de las pensiones entregadas. Suele esgrimirse que el ingreso de una AFP estatal al mercado aumentaría su competencia, sin embargo, no es realmente la falta de competencia la que mantiene esos bajos montos. Si bien este mercado contempla importantes barreras de entrada y un posible oligopolio, su exhaustiva regulación lleva a que la entrada de nuevos competidores no mejore sustancialmente el desempeño ni los beneficios para los cotizantes/consumidores. Valdés grafica de buena manera este punto al expresar que *“la evidencia empírica para las AFPs chilenas, donde la ley y la regulación impiden ofrecer nuevas variedades, dilucida esta cuestión: los trabajadores chilenos son mucho más sensibles a los vendedores y sus regalos, que a las diferencias de comisión. La evidencia es unánime en que una AFP del Estado que cobre poco no obligará a las privadas a bajar sus comisiones”*.²⁹³

Respecto de este punto basta observar el comportamiento de los cotizantes frente al ingreso de nuevas AFP que cobran comisiones más bajas, considerando también que el traspaso suele tener costo cero. Así, la entrada de la AFP Modelo en el año 2010 no generó una disminución generalizada en las comisiones cobradas por las demás AFPs, de hecho, estas se mantuvieron iguales a excepción de una leve baja en 2012 por parte de Hábitat, seguida por una disminución aún mayor por parte de Modelo durante el mismo año.²⁹⁴

De estos datos se desprende que los cotizantes son poco proclives al cambio y que existe una baja elasticidad precio-demanda de los afiliados al sistema. Datos publicados por la Superintendencia de Pensiones revelan que al 29 de febrero de 2020 el 26,85% de los participantes del sistema se encontraba afiliado a Provida, que cobra la comisión más alta, y apenas el 0,5% a UNO, AFP que actualmente ofrece la menor comisión.

²⁹² BACHELET, MICHELLE. 2014. Mensaje N°186-362 de S.E. la presidenta de la república con el que inicia un proyecto de ley que crea una administradora de fondos de pensiones del Estado. En: Cámara de Diputados. Valparaíso, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Trabajo y Previsión Social. p. 1.

²⁹³ APUNTES LEGISLATIVOS. 2014. Centro Uc – Políticas Públicas, Chile. (25). p 5.

²⁹⁴ QUILODRÁN, F. y RIVAS, D. 2014. Una AFP estatal no resuelve los problemas fundamentales del sistema de pensiones chileno. Seminario para optar al título de Ingeniería Comercial. Santiago. Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios.

Así, se observa que más que un problema de falta de competencia, el que los cotizantes paguen comisiones más altas se debe a la falta de educación previsional, junto a la desinformación y el desinterés, lo cual se refleja en que los aportantes se mantienen en las AFPs más antiguas, so pesar de que éstas cobren mayores comisiones.

Además, no hay duda respecto a que las AFPs se encuentran en conocimiento de estos datos y evidencias, y toman decisiones en torno al comportamiento de los afiliados de modo que *“no bajan los niveles de sus comisiones, a no ser que quieran ganar la cartera de los nuevos afiliados. Pero a no todos les interesa ganar la licitación ya que el perfil de estos cotizantes puede no ser el público objetivo. Cada año se incorporan al sistema cerca de 350 mil afiliados, quienes tienen en promedio 24 años y un ingreso mensual imponible promedio de \$251.256, para una AFP cuyo público objetivo son las personas de mayores ingresos poco y nada le interesa disminuir la comisión para adquirir a estos nuevos clientes”*.²⁹⁵

El proyecto de ley de creación de una AFP estatal pretende también enfrentar las diferencias por género. Es claro que las mujeres reciben pensiones menores que los hombres, sin embargo, ello se debe a mayores lagunas laborales y menores sueldos recibidos. Los problemas de las mujeres provienen principalmente de la manera en que está establecido el mercado laboral, antecedente anterior al sistema de AFP. Así, una AFP estatal no contribuiría significativamente en su solución.

Se señalaba también en el proyecto de ley el mejorar la cobertura como un objetivo de la AFP estatal. Sin embargo, tampoco es claro que una AFP estatal ayude a ampliar de manera significativa el ingreso de los sectores que hoy no están cotizando. Considerando sus motivaciones, parece mejor en ese sentido crear incentivos a la cotización y/o aumentar y mejorar la fiscalización para disminuir el no pago de las cotizaciones previsionales y el trabajo informal, antes que crear una AFP estatal en la que se reproduzcan las deficiencias del sistema. En este sentido, *“una AFP Estatal podría lograr que más personas ingresen al Sistema, pero la pregunta que debe hacerse es si ellos realmente cotizarán mensualmente, muchas veces las razones por las que las personas no lo hacen tienen relación con características intrínsecas al mercado del trabajo y poco y nada tienen que ver con el Sistema de Pensiones”*.²⁹⁶ Esta situación se ve reflejada principalmente respecto de los trabajadores independientes, muchos de los cuales tienen la capacidad de cotizar, sin embargo, no lo hacen porque no tienen los incentivos adecuados para hacerlo, ni se les impone una fiscalización suficiente.

²⁹⁵ Íbid. p. 73.

²⁹⁶ Íbid. p. 126.

Valdés, por su parte, explica los problemas de cobertura del sistema por la normal necesidad de liquidez, especialmente entre los trabajadores independientes, y cuestiona la capacidad de una AFP estatal de superar esta situación al exponer que *“no se ve por qué el natural rechazo de los trabajadores a la iliquidez disminuiría si alguna institución estatal los va a buscar o les facilita los trámites, pues la propuesta también sería realizar un aporte 100% ilíquido. (...) Ciertamente, un mero mandato legal para ir a buscar a los trabajadores independientes para inducirlos a cotizar es insuficiente”*.²⁹⁷ De esta forma, se expresa que una manera de mejorar la cobertura sería buscar alternativas que permitan dotar de cierta liquidez limitada a estos ahorros, lo que aplicaría para todo el sistema y no sería exclusivo de una AFP estatal.

La creación de una AFP estatal pretende también generar mejoras a la calidad del servicio prestado. A lo largo de este trabajo se identificaron como problemas que empeoran la calidad del servicio la pésima educación previsional provista a las personas y la mala y escasa provisión de información a los afiliados.

La mala educación previsional, o directamente la falta de ésta, es un problema de política pública que difícilmente podría ser solucionado con el ingreso de una AFP estatal. Así, la subsecretaría de provisión social debe mejorar sus programas al respecto, y la Superintendencia de Pensiones tiene que revitalizar sus esfuerzos para hacer frente a este problema, sin advertirse mejora alguna mediante el ingreso de una AFP estatal. Respecto de la falta de información y/o la mala provisión de ella, se identifican dificultades similares al problema de la educación previsional. Si bien una AFP estatal podría gestionar de buena manera la información y ponerla a disposición de los usuarios, una solución transversal para todos los afiliados sólo se logrará mediante una fiscalización efectiva de parte de la Superintendencia de Pensiones.

Como se ha dicho, la solución al descontento ciudadano con el sistema de pensiones en Chile requiere severos cambios. Sin embargo, el foco debe ponerse en mejorar los montos entregados, y respecto de ello, la creación una AFP estatal no significaría una contribución significativa.

c. Un sistema basado completamente en el reparto.

El sistema de pensiones basado ciento por ciento en la lógica del reparto, como ya ha sido señalado, es aquel en el que el financiamiento de las pensiones se sustenta con los aportes que realizan

²⁹⁷ APUNTES LEGISLATIVOS. op. cit. p. 4.

los trabajadores activos, y, en subsidio, el Estado en caso de ser ello necesario. Se caracteriza por tener beneficios definidos, de modo que el monto que recibe un jubilado al pensionarse no se relaciona con lo aportado durante la vida activa (a diferencia de los sistemas de cuentas individuales, reales o nocionales), sino que en base a un cálculo distinto que depende generalmente de lo que señale la legislación relativa.

Es cierto que existe hoy un importante grupo de ciudadanos, representados de buena forma por el movimiento No + AFP, que promulga por la idea de volver a instaurar un modelo de reparto en el sistema de pensiones. Y si bien este modelo hace plena aplicación del principio de solidaridad intergeneracional, las debilidades que le caracterizan son diversas. De tal modo es posible señalar que tiene una serie de complejidades que permiten, a lo menos, cuestionar su eficacia y sustentabilidad en el tiempo.

En lo siguiente se comentará, en base a la evidencia existente, por qué el sistema de reparto es inviable, tanto por factores demográficos-financieros, como también a raíz de la excesiva dependencia del poder político que requiere. Para explicar esto de forma precisa se enumerarán las que consideramos son las mayores debilidades que presenta este modelo.

La primera gran debilidad del sistema de reparto, que también puede ser entendido como un importante riesgo, es que las pensiones pueden depender de la capacidad de lobby de los grupos a quienes benefician. Esto es justamente lo que ocurrió en nuestro país previo a la gran reforma legal de 1980, ya que en esa época el monto de la pensión que recibía un jubilado dependía sustancialmente de la Caja de Previsión en la cual el trabajador se encontrara, generándose una estructura en la cual los mayores beneficios los recibían los grupos o gremios que tenían mayor capacidad de ejercer presión sobre el poder político.²⁹⁸

Segundo, si se vuelve a un sistema de reparto se pondría en riesgo la economía nacional. Esto se señala con razón de que el sistema de capitalización individual ha sido un importante canalizador del ahorro nacional, y ha tenido repercusiones directas en el funcionamiento y desarrollo del mercado de capitales. Esto porque los fondos de pensiones son actualmente el más importante demandante de instrumentos de deuda y capitalización para la inversión. Incluso se ha señalado que “*los fondos de*

²⁹⁸ Por ejemplo, los empleados bancarios, que representaban menos del 1% de los cotizantes, tenían derecho a jubilarse cumplidos los 55 años, mientras que los trabajadores del Seguro Social, donde cotizaban dos tercios de los trabajadores, debían trabajar hasta los 65 años para pensionarse.

*pensiones han contribuido a financiar numerosas obras de infraestructura, a través de la compra de bonos”.*²⁹⁹

En tercer lugar, y de acuerdo con lo señalado por el actual asesor presidencial para la reforma previsional Augusto Iglesias, el modelo de reparto puede convertirse en un sistema regresivo y por tanto injusto ya que *“al recibir más rentas que salarios y existir los topes impositivos, las personas más ricas proporcionalmente pagan menos de sus ingresos que las más pobres y, al vivir más, estarán más tiempo recibiendo los beneficios transferidos”.*³⁰⁰

Por último, y quizás el defecto o falencia más relevante, es que los sistemas de reparto son insustentables y por tanto imposibles de mantenerse en el tiempo, ya que sufren problemas de sostenibilidad financiera, especialmente en países con envejecimiento demográfico como el nuestro. Con esto, es el Estado el que termina financiando las pensiones y consumiendo en ello gran parte de su gasto público.

En síntesis, el sistema de reparto tiene varias falencias que le hizo ser duramente cuestionado en nuestra historia y también en otros países. Así, su principal falencia o debilidad se refleja en su insostenibilidad financiera, producto del envejecimiento de la población. Esto ha obligado a los países que aplican este modelo a realizar contribuciones cada vez más altas para lograr financiar a una población jubilada cada vez más creciente. Además, el ser éste un sistema de prestación definida se puede señalar que, desde cierta óptica, no sería justo, al no premiar a quienes más trabajaron durante su vida laboral activa, desincentivando con ello esfuerzo personal.

²⁹⁹ FJG. 2018. Pensiones en Chile: ¿Por qué es inviable un sistema de reparto? [en línea] <https://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2018/10/MP_1832_pensiones.pdf> [consulta: 23 abril 2020].

³⁰⁰ GOMEZ, M. 2019. Augusto Iglesias busca puentes con la oposición para viabilizar la reforma de pensiones. Pauta. 4 de abril, 2019. <<https://www.pauta.cl/economia/augusto-iglesias-fija-marco-para-negociar-la-reforma-de-pensiones>> [consulta: 23 abril 2020].

9. CONCLUSIONES

Como se ha demostrado con lo expuesto a lo largo de esta memoria, en Chile no existe hoy un sistema de Seguridad Social, sino que lo que tenemos es apenas un conjunto de seguros privados que cubren distintas contingencias, entre ellas la vejez. Por ello es que urge una reforma con urgencia, lo cual se ha vuelto a demostrar en el denominado ‘estallido social’ de octubre del año 2019, y sus posteriores manifestaciones, donde una nueva constitución y la reforma previsional se instalaron como las principales demandas para acabar con la crisis social chilena.

Así, el principal motivo para cambiar este sistema es que no tiene sustento entre los ciudadanos, lo que lo hace a su vez carecer de legitimidad. Esto se ve reflejado en la diversidad de encuestas ya citadas en esta memoria y, especialmente, en el hecho de existir propuestas de modificaciones provenientes de todos los sectores políticos y económicos. En definitiva, no hay dudas respecto a la necesidad de hacer un cambio drástico sobre nuestro sistema de pensiones, y es por ello que en el presente trabajo hemos expuesto distintas propuestas, algunas ya ampliamente comentadas y otras más innovadoras.

Es importante enfatizar además que, tal como se expresó en el tercer capítulo de esta memoria, nuestro sistema previsional contraviene de forma grave distintas normas nacionales e internacionales, y específicamente los acuerdos y recomendaciones de la OIT sobre esta materia. Esto refuerza la necesidad de realizar reformas legales estructurales respecto a la regulación de la Seguridad Social nacional.

Así, queda de manifiesto que debe modificarse el sistema de pensiones que fuera impuesto por el régimen militar mediante el D.L 3500, empero, como ha sido señalado no basta una mera reforma legal a dicho cuerpo normativo, sino que lo que se requiere, y exige la ciudadanía, es su derogación, y por ende la publicación de un nuevo cuerpo normativo que regule el sistema de pensiones chileno; en conjunto con una modificación constitucional acorde y compatible con un verdadero sistema de Seguridad Social de acuerdo a los criterios internacionales.

Esta necesidad de cambio ha sido rehuida y postergada constantemente en nuestro país. Además, sorprende la falta de estudios e investigaciones oficiales respecto a la concentración en el mercado de las administradoras de fondos de pensiones. En efecto, el 2 de enero de 2015 la Superintendencia de Pensiones autorizó la fusión por absorción de las AFPs Cuprum y Argentum, tras un proceso de análisis jurídico que comenzó cuatro meses antes, en septiembre de 2014. Sin embargo, el estudio de la superintendencia se limitó a revisar la conformidad de la fusión con la Ley 18.046 sobre sociedades anónimas y el D.L 3500.

Dicha situación ofrecía una inmejorable oportunidad para que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) realizara un análisis serio sobre la concentración en el mercado relevante de las administradoras de fondos de pensiones, lo cual habría dado luces respecto a la orientación que debiera seguir una modificación legal en la materia. Sin embargo, ello no ocurrió, y la FNE optó finalmente por derivarle el caso al SII.

Lo anterior nos demuestra, una vez más, el aparente desinterés que han mostrado las instituciones públicas por criticar y plantear los problemas que padece el sistema de AFP. Probablemente a causa de la intimidación a la que pueden quedar expuestas por parte de aquellos ‘poderosos’ que componen los directorios de estas entidades administradoras.

Pese a la ausencia de grandes pronunciamientos provenientes de instituciones públicas, ha sido posible mediante el análisis de diversos estudios nacionales e internacionales, además de la experiencia comparada en la materia, extraer una conclusión y propuesta que, al menos en el ámbito nacional, es novedosa. Así, la propuesta principal de esta memoria formula una reforma que establezca la monopolización de la administración de los fondos de pensiones en Chile, por los argumentos legales y económicos que ya fueron expuestos. De modo que lo planteado no es otra cosa, sino que regular por sobre liberalizar, con el objetivo de mejorar las pensiones y de paso limitar las excesivas ganancias de ciertos privados. Logrando con ello que, tal cual como ocurre en los sectores eléctrico y sanitario, los agentes privados jueguen un rol de servicio público.

Para que dicha reforma goce de la legitimación que se le exige, debe informarse en virtud de ciertos principios. El primero de ellos, y más importante, es el aumento del monto de las pensiones, por medio del aumento en la tasa de cotización. En segundo lugar, y enfocado principalmente a dotar de legitimidad al sistema de pensiones, se sugiere eliminar los sistemas diferenciados para miembros de Fuerzas Armadas y de Orden e incorporar criterios de inversión informados por los cotizantes, mediante la incorporación de representantes de los afiliados en los comités de inversión. Además, en el caso de que sea un ente privado quien ostente dicho monopolio, es fundamental limitar las utilidades de la administradora siguiendo lo hecho en los sectores eléctrico y sanitario. Finalmente, debe otorgarse al Estado un verdadero rol como garante de la Seguridad Social, poniendo a su disposición herramientas que le permitan ejercer dicha labor efectivamente, y no de manera meramente nominal, como ha sido hasta el día de hoy.

Esta propuesta y sus autores, como ya se explicó, comparten la idea de que volver al sistema de reparto es insostenible y traería un enorme costo fiscal para el país. Sin embargo, la Coordinadora

Nacional No + AFP, ha instalado en la población la idea de que el retorno al sistema de reparto es el mejor camino para la Seguridad Social en Chile. Así, un desafío importante está en el despliegue de un debate amplio y fundamentado que logre revertir esta idea y dar a entender a los chilenos que, con una serie de modificaciones que regulen su funcionamiento, y la incorporación de ciertos elementos solidarios, el esquema de cuentas de capitalización es capaz de ofrecer las mejores garantías, especialmente en términos de sustentabilidad financiera e incentivos al ahorro.

En definitiva, consideramos que de todas las propuestas expuestas la monopolización de la administración de los fondos de pensiones presenta una serie de ventajas comparativas que apuntan directamente al aumento de los montos recibidos por los chilenos a título de pensión. Manteniendo los aspectos positivos de un esquema de capitalización, dentro de los que destacamos el resguardo de la economía nacional.

Así, nuestra propuesta, a diferencia de la de quienes promueven volver al sistema de reparto, evita un importante impacto fiscal, y al mismo tiempo extrae los fondos de pensiones de manos de los operadores que no responden por sus posibles pérdidas y la correspondiente disminución en los fondos de cada pensionado. De tal modo, mediante la monopolización de la administración se podrá establecer una regulación exhaustiva al respecto, que permita regular el actuar de quien administra para evitar pérdidas importantes, y a la vez limitar (o eliminar) sus ganancias, para redistribuirlas entre los verdaderos dueños de esos fondos, los cotizantes y pensionados. Además, se asegura la eficiencia del mercado, eliminando los costos extras que involucra la operación de una diversidad de actores, montos que son finalmente trasladados a los fondos e implican una importante disminución de lo recibido a título de pensiones.

Respecto de la adjudicación del monopolio que se pretende crear mediante iniciativa legal, hasta aquí se ha señalado que podría ser entregado tanto a una empresa privada, mediante licitación, como a una pública de giro único, sin dejar de expresar cierta preferencia por un organismo sin fines de lucro y gestionado por el Estado de Chile. Para la implementación de esta propuesta, si se optara por una empresa privada, debiera establecerse una ley que regule la licitación, operación e inversiones, como lo hace la Ley 19.728 sobre el seguro de cesantía. Mientras que, en caso de optarse por un ente público podría seguirse alguno de los modelos existentes en el derecho comparado. Así, y sólo por destacar algunos, cabe hacer referencia a los modelos canadiense y sueco, que, cada uno a su manera, entregan a monopolios la administración de los fondos de pensiones a organismos públicos.

En Canadá tenemos un caso de monopolio de administración entregado a un ente estatal, pero que opera bajo las lógicas del mundo privado, al estilo del Banco Central en Chile. En ese país, la *Canadian Pension Plan Investment Board (CPPIB)*, goza del monopolio de la administración de los fondos cotizados, es independiente del gobierno, y está estructurado como una empresa privada, que no requiere aprobación política para ejecutar sus estrategias de inversión, planes de negocio ni medidas de compensación. Además, su directorio se escoge mediante un complejo proceso que garantiza independencia e idoneidad, y los empleados sólo responden ante ese directorio.

Suecia, por su parte, presenta ciertas características particulares. En efecto, la *Prepensionsmyndigheten* (Autoridad de Pensiones Premium, PPM) es un ente estatal, que ostenta el monopolio de la provisión de servicios públicos. Existen administradores de fondos cuyo único cliente es la PPM, nunca el trabajador individual, y la función de los administradores se limita únicamente a la inversión de los capitales que les entrega la PPM, conforme a sus órdenes, y siguiendo los lineamientos establecidos en la ley. Así, los administradores se limitan a ejecutar las órdenes de compra o venta que la PPM les remite, operando como el cliente que ordena y supervigila el actuar de los inversores. Como se ve, no es propiamente un monopolio en la administración de los fondos de pensiones, pero en la práctica opera de manera muy similar y como un organismo público.

En fin, lo cierto es que la oferta y la demanda no es una “ley natural”, sino que una decisión política que en nuestro país fue impuesta en todos los ámbitos, sin discusión ni consulta, y hoy son pocos quienes se atreven a contradecirla, pero miles los que sufren las consecuencias. La Seguridad Social es un ejemplo claro de ello, y más clarificador es nuestro sistema de pensiones. Por ello es que concluimos que la falta de regulación en diversos aspectos de la vida en sociedad, y especialmente en uno tan importante como lo es la Seguridad Social, sólo ha conducido a precarizar la situación de aquellos más desprotegidos, y que justamente son los que requieren de más protección; más aún cuando enfrentan una contingencia tan determinante como la vejez. La solución la tiene el legislador, ya que sólo ‘él’ es capaz de asegurar una mejor vejez, regulando la liberalización que tanta pobreza y desigualdad ha provocado.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS, INFORMES Y DOCUMENTOS.

1. ARELLANO, J.P. 1988. Políticas Sociales y Desarrollo 1924-1984 2ª Ed. Santiago, Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN). 329 p.
2. ARELLANO, P., CIFUENTES, H., y WALKER, F. 2013. Seguridad Social. Parte General y Pensiones. Editorial Librotecnia, Santiago. 599 p.
3. ARENAS, A. 2000. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. Santiago, CEPAL - Naciones Unidas. 63 p.

4. ARENAS, A. 2010. Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo. 139 p.
5. BENTHAM, J. 1825. Teoría de las penas y las recompensas, tomo III. Paris, Imprenta de E. Pochard. 259 p.
6. BONADONA, A. 2003. Género y sistemas de pensiones en Bolivia. Santiago, CEPAL - Naciones Unidas. 46 p.
7. BORZUTZKY, S. 2002. Vital Connections. Politics, Social Security and Inequality in Chile. EE. UU, University of Notre Dame Press. 300 p.
8. BRAVO, J. 2015. Capítulo 2. Cambios demográficos en Chile y pensiones: diagnóstico y propuestas. En: LIBERTAD Y DESARROLLO (Ed.) Pensiones: Propuestas para el futuro. Santiago, Ediciones LYD. pp. 94 – 135.
9. CASTIGLIONI, R. 2000. Welfare State Reform in Chile and Uruguay: Cross-class Coalitions, Elite Ideology, and Veto Players. EE. UU, University of Notre Dame - Department of Government and International Studies. 32 p.
10. CETRANGOLO, O., y GRUSHKA, C. 2008. Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Serie Financiamiento del Desarrollo 205. Santiago, Naciones Unidas – CEPAL. 53 p.
11. CHÁVEZ, G., y MURIEL B. 2005. Impacto económico – social de los sistemas de reparto de pensiones: análisis de estrategias de financiamiento. Documento de Trabajo MpD 001/2005, La Paz, Maestrías para el Desarrollo – Universidad Católica Boliviana. 45 p.
12. CIFUENTES, H. 2018. El Sistema de Seguridad Social Chileno: Descripción y aspectos generales. Santiago, Ediciones UC. 116 p.
13. COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 1964. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 1554 p.
14. COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 2018. Sistemas previsionales 2019: legislación comparada. Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 63 p.

15. COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES NO+AFP. 2016. Nuevo Sistema de Pensiones para Chile. Santiago. 36 p.
16. DIAZ, C. 1993. Análisis crítico de las modalidades de pensión y propuesta alternativa. Documento de Trabajo N° 156, Santiago, Instituto de Economía UC. 54 p.
17. DURAN, F., y PICADO, G. 2009. República de Bolivia - Diagnóstico del sistema de Seguridad Social. Lima, OIT/ Oficina Subregional para los Países Andinos. 135 p.
18. ESPACIO PÚBLICO. 2017. Principios para una reforma al sistema de pensiones. Santiago de Chile. Informe de Políticas Públicas 12. 47 p.
19. FERGE, Z. 1999. The Politics of the Hungarian Pension Reform. En: MÜLLER, K., RYLL, A., y WAGENER, HJ. (eds) Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe. Contributions to Economics. Physical Heidelberg. pp. 231-246.
20. FINRA. 2014. Smart 401(k) Investing. Washington, s.n. 56 p.
21. FISCALÍA NACIONAL ECONOMICA. 2012. Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración. Santiago, s.n. 36 p.
22. GÁLVEZ, R. y KREMERMANN M. 2019. Pensiones por la fuerza. Santiago, Fundación Sol. 23 p.
23. GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). 2016. Primer Informe. El descontento con las pensiones: 7 conclusiones y 12 propuestas. Santiago, CLAPES UC. 59 p.
24. GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). 2017. Protección social en la cuarta edad: 13 medidas. Santiago, CLAPES UC. 68 p.
25. GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE (Ed. VALDÉS, S). 2018. Pensiones: Del Descontento a las Soluciones. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile. 400 p.
26. GUMUCIO, J.S. 2009. Descripción del Sistema Chileno de Seguridad Social desde la Perspectiva del Convenio Núm. 102, de 1952, de OIT. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (8): 131-170.

27. HIROSE, K. 2011. Pension reform in Central and Eastern Europe: in times of crisis, austerity and beyond. Budapest, International Labour Organization (ILO). 338 p.
28. IGLESIAS, A. 2015. Capítulo 2. El Pilar Solidario: Revisión y propuestas de perfeccionamiento. En: LIBERTAD Y DESARROLLO (Ed.) Pensiones: Propuestas para el futuro. Santiago, Ediciones LYD. pp. 48 – 75.
29. IGLESIAS, A., y ACUÑA, R. 1991. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981 -1991. Santiago, CEPAL-PNUD. 164 p.
30. INDH. 2014. Informe Complementario - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Santiago, Chile. 76 p.
31. LANATA, Gabriela. 2015. Manual de Legislación Previsional. 2ª Ed. Santiago, Legal Publishing Chile. 652 p.
32. MANKIW, G. 2007. Principios de Economía. Madrid, Editorial Paraninfo. 629 p.
33. MARCEL, M., y ARENAS, A. 1991. Reformas a la Seguridad Social en Chile. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 52 p.
34. MERCER. 2019. Melbourne Mercer Global Pension Index. Melbourne, Monash Centre for Financial Studies. 83 p.
35. MESA-LAGO, C. 1978. Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. 372 p.
36. MESA-LAGO, C. 2000. Estudio Comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Serie Financiamiento del Desarrollo 93. Santiago, Naciones Unidas – CEPAL. 62 p.
37. MISIÓN KLEIN Y SAKS. 1958. El Sistema de Previsión Chileno. Santiago de Chile. 157 p.
38. MUÑOZ, S. 2015. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XIV: La Actividad Regulatoria de la Administración. 4ª Ed. Madrid, Boletín Oficial del Estado. 496 p.
39. NOVOA, P. 1971. Derecho de Seguridad Social. En: Oficina Coordinadora de Investigaciones

- “Profesor Jaime Eyzaguirre”. Orientaciones del Derecho Chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. pp. 161-222.
40. NOVOA, Patricio. 1977. Derecho de la Seguridad Social. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 510 p.
 41. NUGENT, R. 1997. Capítulo 33. La Seguridad Social: su historia y sus fuentes. En: DE BUEN L., N. y MORGADO V., E. (Coords.) Instituciones de derecho del trabajo y de la Seguridad Social. Mexico D.F., Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 603 – 622.
 42. OECD. 2017. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. Paris, OECD Publishing. 164 p.
 43. OECD. 2018. OECD Reviews of Pension Systems: Latvia. Paris, OECD Publishing. 168 p.
 44. OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris, OECD Publishing. 180 p.
 45. ORBAN, G., y PALOTAI, D. 2005. The sustainability of the Hungarian pension system: a reassessment. Budapest, Magyar Nemzeti Bank. 44 p.
 46. OFFICIAL REPORTS OF SWEDISH GOVERNMENT MINISTERIES (DS 2009:53). 2010. The Swedish Pension Agreement and Pension Reform. Stockholm, Fritzes Customer Service. 131 p.
 47. PENSION SYSTEMS AND REFORM CONCEPTUAL FRAMEWORK. 2008. Por Robert Holzman “et al”. Washington, World Bank. 34 p.
 48. PIÑERA, J. 1991. El Cascabel al Gato. Santiago, Zig-Zag. 52 p.
 49. RIVADENEIRA, C. 2017. Aquí se Fabrican Pobres. Santiago, LOM ediciones. 212 p.
 50. SIMONOVITS, A. 2009. Hungarian Pension System and its Reform. Budapest, Hungarian Academy of Sciences, Institute of Economics. 32 p.
 51. SOLIMANO, A. 2017. Pensiones a la Chilena. Santiago, Catalonia. 207 p.

52. THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT – THE WORLD BANK. 1994. Averting the Old Age Crisis. New York, Oxford University Press. 402 p.
53. UNION EUROPEA. 2012. La Seguridad Social en Italia. [s.l.], Comisión Europea. 35 p.
54. UTHOFF, A. 2017. Solidaridad en el financiamiento de las pensiones en Chile. Santiago, Fundación Friedrich Ebert en Chile. 22 p.
55. VALDÉS, S. 2016. Propuesta para la cuarta edad: nuevo retiro programado protegido. Santiago, CLAPES UC. 52 p.
56. VARGAS F., L. 2018. Reformas del Sistema de pensiones en Chile (1952-2008). Santiago, Naciones Unidas – CEPAL. 59 p.
57. WILLIAMSON, J. 2004. Assesing the Notional Defined Contribution Model. Boston, Center for Retirement Research - Boston College. 7 p.
58. WORLD BANK. 2005. Notional accounts: notional defined contribution plans as a pension reform strategy (English). Washington, DC, World Bank pension reform primer series. 8 p.

REVISTAS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS.

59. ALÉ, J. 1990. Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales. Centro de Estudios Públicos (37):165-226.
60. APUNTES LEGISLATIVOS. 2014. Centro Uc – Políticas Públicas, Chile. (25).
61. ARELLANO, P. 2012. Marco del Análisis del Sistema de Pensiones Chileno Después de la Reforma de 2008. Revista de derecho, Coquimbo, 19(2): 21-43.
62. BERSTEIN, S., LARRAÍN, G., y PINO, F. 2006. Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives. Economía, 6 (2): 227 - 229.
63. BLACKBURN, R. 2000. El nuevo colectivismo reformas de las pensiones, capitalismo gris y socialismo complejo. New Left Review (2): 21-82.

64. CALVI, G. y CIMILLO, E. 2010. Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino. Tapirawi, Revista de Estudios Sobre sociedad y justicia, (1): 72-99.
65. CONDE-RUIZ, J., y GONZÁLEZ, C. 2017. Modelo de Pensiones Europeo: ¿Bismarck o Beveridge? Boletín de Estudios Económicos (222): 507-522.
66. COX, A. 2000. El Futuro de las Pensiones en Chile: Diferencia según sexo. Estudios Públicos, (79): 237-285.
67. GILLON, C. y BONILLA, A. 1992. La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno. Revista Internacional del Trabajo, 11(2): 193-221.
68. HUMERES, H. 2011. El derecho a la seguridad social en las constituciones políticas de Chile: una visión panóptica. Revista Chilena del Trabajo y de la Seguridad Social Vol. 2, N° 4: 29-50.
69. JAKUBOWSKI, S. 2016. Reversal of the Pension Reform in Poland. Šiauliai University Press, 39(2): 40–47.
70. LOPEZ, F. 2018. Pensiones y el punto ciego de las “Comisiones Fantasma”. Observatorio Económico, (127): 2-3.
71. LARA, C., y SILVA, C. 2014. El Sistema de Pensiones de Chile en la Encrucijada: reformando la Gran Reforma de 2008. Textos & Contextos (Porto Alegre). jan./jun.2014. (13): 113-127
72. LARRAÍN, F. 2012. El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos Constitucionales. Revista chilena de derecho, 39(2): 541-551
73. LÓPEZ, F. 2016. Industria de AFP chilena: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar? Revista de Análisis Económico. 31(2): 101-114.
74. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACION DE ESPAÑA. 2009. Italia. Actualidad Internacional Sociolaboral, (129): 86-87.
75. MESA – LAGO, C. 1999. Política y reforma de la Seguridad Social en América Latina. Revista Nueva Sociedad, (160): 133-150.
76. NINO, M. 2005. Algunos puntos clave para entender la situación actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino. Revista Realidad Económica, (211): 74-99.

77. OIT NOTAS - Seguridad Social y Reforma del Sistema de Pensiones en Chile. 2006. Santiago, Chile. (2).
78. RÓDENA, F., y GARCÉS, J. 2001. La protección social en el este de Europa: el caso polaco. Alternativas - Cuadernos de Trabajo Social (9): 65 – 86.
79. UTHOFF, A. 2006. Brechas del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. Revista de la Cepal. Agosto 2006. (89): 9 - 29.
80. VIDAL, C., DEVESA, J. E. y LEJARRAGA, A. 2002. Cuentas nocionales de aportación definida: fundamento actuarial y aspectos aplicados. Anales del Instituto de Actuarios de España, tercera época. 8: 135 – 186.

DOCUMENTOS PRESENTADOS EN CONGRESO, CONFERENCIA O REUNIÓN.

81. BACHELET, MICHELLE. 2014. Mensaje N°186-362 de S.E. la presidenta de la república con el que inicia un proyecto de ley que crea una administradora de fondos de pensiones del Estado. En: CÁMARA DE Diputados. Valparaíso, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Trabajo y Previsión Social. pp. 22.
82. GUILLER, A. 2014. Intervención en discusión sobre reforma al sistema AFP. En: SESIÓN DEL Senado del 23 de abril del 2014. Valparaíso, Senado de la República de Chile. pp. s.p.
83. KAY, S. 2014. Political Risk and Pension Reform in Latin America and Central and Eastern Europe. En: ISA/FLACSO meeting: 23 a 25 de julio de 2014, Buenos Aires. pp. 44.
84. PIÑERA, SEBASTIAN. 2018. Mensaje N°171-366 del S.E. el presidente de la república con el que inicia un proyecto de ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica. En: CÁMARA DE Diputados. Valparaíso, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Salud. pp. 162.

85. PIÑERA, SEBASTIAN. 2018. S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera, realiza Cadena Nacional por reforma a las pensiones. En: CADENA NACIONAL. Santiago, Prensa Presidencia. pp. s.p.
86. VALDES, SALVADOR. 2014. Presentación ante Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. En: s.n. Santiago, Subsecretaría de Previsión Social. pp. 11.

TESIS.

87. FERMANDOIS, A. y RUIZ, J. L. 2017. ¿Es óptima la tasa de cotización del Sistema de Pensiones chileno?: Análisis de bienestar en el ciclo de vida. Tesis para optar al grado de magíster en análisis económico. Santiago. Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios. 62 p.
88. QUILODRÁN, F. y RIVAS, D. 2014. Una AFP estatal no resuelve los problemas fundamentales del sistema de pensiones chileno. Seminario para optar al título de Ingeniería Comercial. Santiago. Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios. 141 p.
89. VOGET, T. 2008. Bismarckian pension systems and their reform; What role has path dependence played? Bachelor Assignment, Public Administration/European Studies. Twente, University of Twente, School of Management and Governance. 34 p.

ARTÍCULOS DE DIARIO Y PERIÓDICOS ELECTRÓNICOS.

90. ACEVEDO, F. 2020. Ganancias de AFP en 2019 califican como “sobrenormales”, dicen académicos. [en línea] El Mercurio Inversiones. 4 de marzo, 2020. <<https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Analisis/2020/03/02/Resultados-del-cuarto-trimestre-de-las-AFP.aspx>> [consulta: 20 marzo 2020].
91. AP. 2010. Bolivia nacionaliza sistema de pensiones y baja edad de jubilación a 58 años. [en línea] La Tercera. 3 de diciembre, 2010. <<https://www.latercera.com/noticia/bolivia-nacionaliza-sistema-de-pensiones-y-baja-edad-de-jubilacion-a-58-anos-2/>> [consulta: 3 diciembre 2018].
92. CÁRCAMO, H. 2018. ‘Comisiones fantasmas’ de las AFPs: los millonarios pagos a fondos extranjeros que desaparecieron de la agenda [en línea]. El Mostrador. 29 de mayo, 2018.

- <<https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/05/29/comisiones-fantasma-afp/>> [consulta: 26 noviembre 2018].
93. CARRILLO, C. 2013. Ni el tiro del final les salió a las AFJP. [en línea] Pagina 12. 28 de marzo, 2013. <<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-216799-2013-03-28.html>> [consulta: 27 noviembre 2018].
94. COLOMA, M.J., y GARIN, C. 2018. Contraloría detecta irregularidades en el uso del Fondo de Educación Previsional del Estado [en línea] Economía y negocios online. 15 de noviembre, 2018. <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=521821>> [consulta: 26 noviembre 2018].
95. CONTRERAS, P. 2017. Especialistas apuntan a que más regulación a las AFPs no es lo que hará subir las pensiones. 09 de agosto, 2017. [en línea] <<https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/08/09/especialistas-apuntan-mas-regulacion-las-afp-no-hara-subir-las-pensiones.html>> [consulta 09 de abril 2020].
96. ELGUETA, E. 2019. La cruda verdad que se apresta a revelar Hacienda: pensiones de las FF.AA. son, por lejos, el principal gasto público. [en línea] El Mostrador. 13 de julio, 2019. <<https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/06/13/la-cruda-verdad-que-se-apresta-a-revelar-hacienda-pensiones-de-las-ff-aa-son-por-lejos-el-principal-gasto-publico/>> [consulta 20 de abril 2020].
97. EUROPA PRESS. 2018. OECD propone aumenta la edad de la jubilación. [en línea] Diario ABC. 22 de noviembre, 2018. <https://www.abc.es/economia/abci-OECD-propone-aumenta-edad-jubilacion-201811221636_video.html/> [consulta: 22 de noviembre 2018].
98. GÁLVEZ, R. 2017. El “corralito legal”: ¿Quién gana cuando las AFPs se hacen ricas? [en línea] Ciper. 7 de julio, 2017. <<https://ciperchile.cl/2017/06/07/el-corralito-legal-quien-gana-cuando-las-afp-se-hacen-ricas/>> [consulta: 17 noviembre 2018]
99. GOMEZ, M. 2019. Augusto Iglesias busca puentes con la oposición para viabilizar la reforma de pensiones. Pauta. 4 de abril, 2019. <<https://www.pauta.cl/economia/augusto-iglesias-fija-marco-para-negociar-la-reforma-de-pensiones>> [consulta: 23 abril 2020]
100. JUSTO, M. 2013. Bolivia, donde los jubilados están más protegidos [en línea] BBC Mundo. 28 de octubre, 2013.

- https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131023_economia_bolivia_jubilaciones_m
[consulta: 3 diciembre 2018].
101. LARRAÍN, G. 2017. "Seguro para la 4ª edad" [en línea]. El Mercurio. 5 de febrero, 2017. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=333124> [consulta: 21 abril 2020].
102. NAVARRO, SOFIA. 2018. No+AFP: "Aumentar la edad de pensiones no resuelve nada" [en línea] Diario Uchile. 26 de febrero, 2018. <https://radio.uchile.cl/2018/02/26/noafp-aumentar-la-edad-de-pensiones-no-resuelve-nada/> [consulta: 22 de noviembre 2018].
103. PARRA, J. 2018. Aparece Chile: estos son los 10 países más desiguales del mundo. [en línea] BioBioChile. 4 de julio, 2018. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/07/04/aparece-chile-estos-son-los-10-paises-mas-desiguales-del-mundo.shtml> [consulta: 26 de septiembre 2018].
104. PARDO, D. 2019. Protestas en Chile: "Cuando llegas al final de la vida, y haces sumas y restas, te das cuenta que no tienes nada", las pensiones, una de las problemáticas detrás de la crisis. [en línea] BBC Mundo. 24 de octubre de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50162866> [consulta 12 de mayo 2020].
105. SEPUTYTE, M. 2011. Lithuania Raises Retirement Age to 65 to Help Narrow Budget Gap [en línea] Bloomberg. 9 de junio, 2011. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-06-09/lithuania-raises-retirement-age-to-65-to-help-narrow-budget-gap> [consulta: 8 de abril 2020].
106. s.n. 2000. Chilenos Se Pensionarían con El 100% de Su Sueldo el 2020. El Mercurio, Santiago, Chile, 4 de febrero, Santiago. B-1.
107. s.n. 2008. Oficializaron la estatización de las jubilaciones privadas y la ANSeS ya recibe todos los fondos [en línea] Clarín. 9 de diciembre, 2008. https://www.clarin.com/ultimo-momento/oficializaron-estatizacion-jubilaciones-privadas-anses-recibe-fondos_0_Hy3e9ms0aYe.html [consulta: 27 noviembre 2018].
108. s.n. 2016. Gerente que anunció pensiones del 100% del sueldo responde a críticas. 15 de julio de 2016. [en línea] <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema->

- [previsional/afp/gerente-que-anuncio-pensiones-del-100-del-sueldo-responde-a-criticas/2016-07-15/153146.html](https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/fue-constitucional-estatizar-afjp)> [consulta 27 de marzo 2020].
109. s.n. 2013. Fue constitucional estatizar las AFJP [en línea] LaVoz.com.ar. 27 de marzo, 2013. <<https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/fue-constitucional-estatizar-afjp>> [consulta: 27 noviembre 2018].
110. s.n. 2008. Oficializaron la estatización de las jubilaciones privadas y la ANSeS ya recibe todos los fondos [en línea] Clarín. 9 de diciembre, 2008. <https://www.clarin.com/ultimo-momento/oficializaron-estatizacion-jubilaciones-privadas-anses-recibe-fondos_0_Hy3e9ms0aYe.html> [consulta: 27 noviembre 2018].
111. s.n. 2018. DC ingresa requerimiento a Contraloría para “declarar ilegal el actuar del Superintendente de Pensiones” al negarse a entregar información a “Ciudadano Rodríguez”. [en línea] AdPrensa. 19 de noviembre de 2018. <<https://www.adprensa.cl/politica/dc-ingresa-requerimiento-a-contraloria-para-declarar-ilegal-el-actuar-del-superintendente-de-pensiones-al-negarse-a-entregar-informacion-a-ciudadano-rodriguez/>> [consulta: 29 noviembre 2018].
112. RICAURTE, M. 2018. Pymes: ¿las grandes empleadoras? [en línea] Diario Financiero. 23 de julio, 2018. <<https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/pymes-las-grandes-empleadoras/2018-07-20/191617.html>> [consulta: 24 noviembre 2018].
113. RIVAS, C. 2020. Presentan proyecto que obliga a las AFPs a responder por pérdidas causadas al patrimonio de un fondo. [en línea] Diario Financiero. <<https://www.df.cl/noticias/mercados/pensiones/presentan-proyecto-que-obliga-a-las-afp-a-responder-por-perdidas/2020-04-29/181621.html>> [consulta 7 de mayo 2020].
114. TORO, P. 2018. Reforma Previsional incluirá mayores obligaciones para AFP por evasión en pago de cotizaciones. [en línea] La Tercera. 27 de septiembre, 2018. <<https://www.latercera.com/pulso/noticia/reforma-previsional-incluire-mayores-obligaciones-afp-evasion-pago-cotizaciones/332289/#>> [consulta: 24 de noviembre 2018].
115. UNDURRAGA, J. Perú: A tres años de la ley, unos 94.000 afiliados que retiraron fondos de AFP ya se gastaron todo. [en línea] EMOL. 10 de junio de 2019. <<https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/06/10/950791/Mas-de-94000-peruanos-han-gastado-la-totalidad-de-sus-fondos-de-ahorro-despues-de-retirarlos-de-sus-AFPs.html>>

[consulta 4 de junio de 2020].

116. VUILLEMIER, M. 2019. ¿Qué prevé la nueva reforma de pensiones en Suiza? [en línea] swissinfo.ch. 26 de noviembre, 2019 <https://www.swissinfo.ch/spa/politica/jubilaci%C3%B3n_qu%C3%A9_prev%C3%A9_la_nueva_reforma_de_las_pensiones_en_suiza-/45393394> [consulta: 21 de abril 2020].
117. VERGARA, DAMIAN. 2017. Sistema de pensiones: radiografía a las preferencias ciudadanas más allá de lo técnico. [en línea] Ciper. 18 de mayo, 2017. <<https://ciperchile.cl/2017/05/18/sistema-de-pensiones-radiografia-a-las-preferencias-ciudadanas-mas-alla-de-lo-tecnico/>> [consulta: 7 noviembre 2018].
118. ZEGERS, MARIANA. 2017. Pensiones en Chile: Reproducción de la inequidad social. [en línea] Diario Uchile. 5 de enero, 2017. <<https://radio.uchile.cl/2017/01/05/pensiones-en-chile-reproduccion-de-la-inequidad-social/>> [consulta: 7 noviembre 2018].

SITIOS WEB (world wide web).

119. CADEM. 2019. Plaza Pública N° 311 [en línea]. <<https://www.cadem.cl/encuestas/estudio-no-311-27-de-diciembre//>> [consulta: 18 marzo 2020].
120. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Informe Final. [en línea] <http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf> [consulta 4 de noviembre de 2018].
121. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES. 2015. Resultados del sistema de pensiones: Cobertura y suficiencia. [en línea] <<http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Capitulo?nombre=fgAvAEMAbwBuAHQAZQBuAHQALwBJAG0AYQBnAGUAbgBIAHMALwBDAGEAcABpAHQAdQBsAG8AcwAvAEMAQQBQAF8ANAAuAHA AZABmAA%3D%3D>> [consulta 4 de noviembre de 2018].
122. CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO (CPC). 2016. Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC [en línea] <<http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Pensiones-CPC-FINAL.pdf>> [consulta 22 de noviembre de 2018]

123. CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL. 2016. El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Santiago. [en línea] <<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>> [consulta 09 de abril de 2020]
124. FJG. 2018. Pensiones en Chile: ¿Por qué es inviable un sistema de reparto? [en línea] <https://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2018/10/MP_1832_pensiones.pdf> [consulta: 23 abril 2020]
125. INTERIOR.GOB.CL, 2018. Presidente Piñera presenta proyecto de reforma al sistema de pensiones. [en línea] <<https://www.interior.gob.cl/noticias/2018/10/29/presidente-pinera-presenta-reforma-al-sistema-de-pensiones/>> [consulta: 6 de abril de 2020].
126. ICARE, Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas. 2018. Así funciona el sistema de pensiones en Dinamarca, uno de los más destacado [en línea]. 27 de marzo, 2018. <<https://www.icare.cl/contenido-digital/asi-funciona-el-sistema-de-pensiones-en-dinamarca-uno-de-los-mas-destacados/>> [consulta: 25 noviembre 2018].
127. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. 2018. Para 2050 se proyecta una población de 21,6 millones de personas en Chile. [en línea] <<https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/para-2050-se-proyecta-una-poblaci%C3%B3n-de-21-6-millones-de-personas-en-chile>> [consulta 12 de mayo de 2020].
128. JOSEPIÑERA.ORG. 2010. Discurso de José Piñera, ministro del Trabajo y Previsión Social, anunciando al país la Creación del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual (6 de noviembre de 1980). [en línea] <http://www.josepinera.org/RevChilena/chile_afp_discurso.htm> [consulta: 24 noviembre 2018].
129. DIRECCIÓN DE ESTUDIOS PREVISIONALES DE LA SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL. Los costos de las comisiones pagadas por los cotizantes en el sistema AFP. [en línea] <<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios->

- [previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/1-los-costos-de-las-comisiones-pagadas-por-los-cotizantes-en-el-sistema-de-afp.pdf](#)> [consulta 14 de abril de 2020].
130. MANASPENSIJA. 2017. PENSION SYSTEM. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/pension-system/>> [consulta: 8 abril 2020].
 131. MANASPENSIJA. 2017. 1ST PENSION PILLAR - State unfunded pension scheme. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/1st-pension-pillar/>> [consulta: 8 abril 2020].
 132. MANASPENSIJA. 2017. 2ND PENSION PILLAR - State funded pension scheme. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/2nd-pension-pillar/2nd-pension-pillar/>> [consulta: 8 abril 2020].
 133. MANASPENSIJA. 2017. 3RD PENSION PILLAR - Private voluntary pension scheme. [en línea] <<https://www.manapensija.lv/en/3rd-pension-pillar/3rd-pension-pillar/>> [consulta: 8 abril 2020].
 134. OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: How Italy Compares? [en línea] <<https://www.oecd.org/italy/PAG2019-ITA.pdf>> [consulta: 31 marzo 2020].
 135. OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Italy. Paris, OECD Publishing. [en línea] <<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Italy.pdf>> [consulta: 15 abril 2020].
 136. OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Poland. Paris, OECD Publishing. [en línea] <<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Poland.pdf>> [consulta: 6 abril 2020].
 137. OECD. 2019. Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Sweden. Paris, OECD Publishing. [en línea] <<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Sweden.pdf>> [consulta: 14 abril 2020].
 138. OECD. 2020. Net pension replacement rates (indicator). [en línea] <<https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>> [consulta: 6 abril 2020].
 139. OMS. 2017. Nuevo informe Salud en las Américas +2017 de la OPS: en Chile la esperanza de vida al nacer es de 80 años para los hombres y 85 años para las mujeres. [en línea]

- https://www.paho.org/chi/index.php?option=com_content&view=article&id=956:nuevo-informe-salud-en-las-americas-2017-de-la-ops-en-chile-la-esperanza-de-vida-al-nacer-es-de-80-anos-para-los-hombres-y-85-anos-para-las-mujeres&Itemid=1005> [consulta: 22 de noviembre del 2018].
140. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. 2017. Previsión social. Síntesis de resultados - Encuesta CASEN. [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_Prevision_Social_Casen_2017.pdf> [consulta 24 de noviembre de 2018].
141. MORALES, C., y VERGARA, R. 2018. Aumentar la densidad de cotizaciones: Clave en una reforma efectiva de pensiones. [en línea] https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180807/asocfile/20180807163730/pder486_cmorales_rvergara.pdf> [consulta: 22 de noviembre de 2018].
142. PENSIONS FUNDS ONLINE. 2020. Pension System in Poland. [en línea] <https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/poland>> [consulta: 6 de abril del 2020].
143. PENSIONS FUNDS ONLINE. 2020. Pension System in Sweden. [en línea] <https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/sweden>> [consulta: 14 de abril del 2020].
144. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2018. Compendio de Normas del Sistema de Pensiones – Libro III, Beneficios Previsionales. [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/fo-propertyvalue-2815.pdf>> [consulta: 24 de noviembre 2018].
145. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2019. Costos de administración de los Fondos de Pensiones, Primer Semestre 2019. [en línea] https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13852_recurso_1.pdf> [consulta: 14 de abril 2020].
146. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2019. Costos de administración de los Fondos de Pensiones, Primer Semestre 2019. [en línea]

- https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13852_recurso_1.pdf> [consulta: 14 de abril 2020].
147. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. Rentabilidad Real de los Fondos de Cesantía. [en línea] <https://www.spensiones.cl/apps/rentabilidad/getRentabilidad.php?tiprent=FC&template=0>> [consulta: 7 de junio 2020].
148. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. Rentabilidad Real de los Fondos de Pensiones. [en línea] <https://www.spensiones.cl/apps/rentabilidad/getRentabilidad.php?tiprent=FP&template=0>> [consulta: 7 de junio 2020].
149. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. ¿Qué se entiende por comisión de una AFP? [en línea] https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9897.html#recuadros_articulo_4130_2> [consulta: 14 de abril 2020].
150. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2020. ¿Los distintos tipos de fondos tienen distintas comisiones? [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-3663.html>> [consulta: 14 de abril 2020].
151. THE ORANGE FILES. 2016. Nationalization of Private Pension Funds [en línea] <https://theorangefiles.hu/nationalization-of-private-pension-funds/>> [consulta 1 de diciembre 2018].
152. THOMSON REUTERS. 2015. UPDATE 1-Polish court says moving pension fund assets to state was legal. [en línea] <https://www.reuters.com/article/poland-pensions-tribunal/update-1-polish-court-says-moving-pension-fund-assets-to-state-was-legal-idUSL8N12Z47N20151104>> [consulta: 2 de diciembre del 2018].
153. TRADING ECONOMICS. 2020. Sweden Retirement Age – Men. [en línea] <https://tradingeconomics.com/sweden/retirement-age-men>> [consulta: 13 de abril 2018].

JURISPRUDENCIA.

154. C. APELACIONES DE SANTIAGO. Rol N.º 10390-2017, 12 de noviembre de 2018.

155. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, 17 de febrero de 1993.

LEGISLACIÓN, NORMATIVA y TRATADOS.

156. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 1980. Decreto Ley 3500: Establece nuevo sistema de pensiones, 13 noviembre 1980. 199 p.
157. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 1980. Decreto Ley 3501: Fija nuevo sistema de cotizaciones previsionales y deroga disposiciones legales que indica, 18 noviembre 1980. 22 p.
158. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaria de Previsión Social. 1999. Ley 19631: Impone obligación de pago de cotizaciones previsionales atrasadas como requisito previo al término de la relación laboral por parte del empleador, 28 septiembre 1999. 2 p.
159. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaria de Previsión Social. 2001. Ley 19720: Autoriza por una sola vez a las instituciones de Seguridad Social para celebrar convenios de pago por las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores, 7 abril 2001. 3 p.
160. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaria de Previsión Social. 2002. Ley 19795: Modifica D.L 3.500, en materia de inversión de los fondos de pensiones, 28 febrero 2002. 26 p.
161. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaria de Previsión Social. 2008. Ley 20255: Establece reforma previsional, 17 marzo 2008. 122 p.
162. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaria de Previsión Social. 2019. Ley 20255: Mejora y establece nuevos beneficios en el sistema de pensiones solidarias, 11 diciembre 2019. 4 p

163. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaria del Trabajo. 2001. Ley 19728: Establece un seguro de desempleo. 14 mayo 2001. 34 p.
164. CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 1973. Decreto Ley 211: Fija normas para la defensa de la libre competencia. 22 diciembre 1973. 14 p.
165. CHILE. Ministerio de Minería. 1982. DFL 1: Aprueba modificaciones al D.F.L. N° 4, de 1959, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica. 12 abril 2006. 78 p.
166. CHILE. Ministerio de Obras Públicas. 1989. DFL 382: Ley General de Servicios Sanitarios. 21 junio 1989. 28 p.
167. COMUNIDAD EUROPEA. s.n. 1957. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). 25 de marzo de 1957. 349 p.
168. ITALIA. Ministero Dell'economia e Delle Finanze. 2019. *Decreto: Adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento all'incremento della speranza di vita a decorrere dal 1° gennaio 2021*, 5 noviembre 2019. s.p.

OTROS.

169. MÜLLER, J. 2018. Contacto del 23 de octubre de 2018 de Radio Pauta [audio]. Santiago, Pauta FM. Grabación (MP3), 10:16 min.