

LA REFORMA DE 2008. ¿UNA VERDADERA REFORMA PREVISIONAL AL SISTEMA CHILENO?

Gabriela Lanata Fuenzalida⁽¹⁾

I. RESUMEN

El presente artículo expone las principales modificaciones introducidas al denominado Nuevo Sistema de Pensiones chileno por la Ley N° 20.255, del año 2008, normativa que de alguna forma provocó la sensación en el país de reformas sustanciales que conducirían a cambios radicales en su estructura misma. Mediante esta exposición queda en evidencia que ni se pretendió ni se estableció una modificación en esencia al Sistema, como pudo haberse esperado o creído, sino que introdujo importantes adecuaciones y mejoras que si bien se estiman como positivas, no hacen sino legitimarlo una vez más. Se resalta, entre ellas, la incorporación obligatoria de los trabajadores independientes, medidas de equidad de género y otras que buscan mejorar la cobertura del sistema, que permiten afirmar que no hacen sino perfeccionar los tres pilares en los que este se sustenta, esto es, el pilar solidario, el pilar contributivo obligatorio y el pilar voluntario.

Palabras clave: reforma previsional; pilar solidario; pilar voluntario; pilar contributivo.

(1) Abogada y docente de la Universidad de Concepción, Chile.

II. INTRODUCCIÓN

En forma similar a lo que ocurrió en diversos aspectos de la realidad chilena, el Gobierno Militar dirigido por Augusto Pinochet Ugarte introdujo importantísimas reformas en materia de Seguridad Social, las que en realidad van mucho más allá de constituir solo la reforma a un sistema de pensiones, aun cuando es esta la que más renombre ha tenido dada las consecuencias sociales, económicas y culturales que, sin duda, ha presentado para todos los habitantes del país.

El sistema instaurado constituyó la respuesta a las numerosas críticas de que habían sido objeto los regímenes existentes⁽²⁾. Ya pasados más de treinta años resulta interesante recordar cuáles fueron precisamente las intenciones de introducir estas profundas reformas, cuestión esencial a la hora de efectuar cualquier análisis crítico al funcionamiento del nuevo esquema implantado a partir de 1980 caracterizado, principalmente, por los cambios de paradigmas y la puesta en duda del real rol de los principios propios de la seguridad social, lo que se tradujo en el realce del rol de la administración privada de los sistemas y, por sobre todo, en la introducción de elementos de clara connotación económica en los mismos, lo que, en cierta forma, nos ha llevado a sentir que al efectuar aportes a los administradores de las prestaciones de seguridad social lo hacemos en vistas de la realización de un buen negocio, más que pensando en la cobertura de un estado de necesidad provocado por un riesgo social, cuestión llevada a extremos en materia de protección a los riesgos de enfermedad, invalidez y vejez, por un lado, y a la enfermedad común, por el otro.

Sin embargo, en la actualidad se ha comenzado a constatar que no solo no se estaba frente a un buen negocio, sino que, por ejemplo, el sistema privado de salud ha exigido un esfuerzo económico importante para acceder a prestaciones que no siempre dan respuesta a las necesidades en cuya solución se pensó cuando fue creado. El sistema de pensiones, por su parte, parece haber entregado prestaciones de montos muy bajos y cuyas tasas de reemplazo han provocado descontentos sistemáticos en la población⁽³⁾, lo que

(2) Sobre la exposición de las críticas al denominado Sistema Antiguo puede verse LANATA FUENZALIDA, Ruth. *Manual de Legislación Previsional*. Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Santiago, Chile, 2001, pp. 57 a 82.

(3) Según datos oficiales, el monto promedio de las pensiones por vejez pagadas por las AFP en junio de 2014 era de US\$ 388 para los varones y de US\$ 340 para las mujeres. El Instituto de Previsión Social para la misma época informó de montos promedio de pensiones de US\$ 418 y 306, respectivamente.

ha llevado a dudar seriamente sobre las bondades absolutas del sistema y sobre la necesidad de introducir reformas estructurales más allá de las simples adecuaciones efectuadas hasta el momento.

No se trata solamente de la obtención de bajas rentabilidades, que no ha sido el caso⁽⁴⁾, ni tampoco del cobro de comisiones excesivas por parte de las administradoras del sistema (AFP), sino de elementos del diseño mismo que deben ser revisados.

Teniendo presente estas consideraciones es que el año 2008 se dicta la Ley N° 20.255⁽⁵⁾ cuyo objetivo fue, según se señaló en el respectivo mensaje presidencial “(...) que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente. Al final de su vida laboral, las chilenas y chilenos ya no sentirán el temor de no saber con qué ingresos contarán para cubrir sus gastos. Lo anterior considera, por un lado, perfeccionar el actual sistema de capitalización individual, y por otro, complementarlo con un Sistema de Pensiones Solidarias que cubra a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna”⁽⁶⁾.

Como se aprecia, desde los inicios de su tramitación se indicó que lo que se pretendía era el perfeccionamiento del sistema privado ya existente, no obstante lo cual fue presentada al país como una gran reforma denominada incluso como una reforma previsional de segunda generación⁽⁷⁾. El acento se puso, sin embargo, más bien en aspectos asistenciales, fortaleciendo la intervención estatal a través del aumento del gasto público, sin que se produjesen reformas propiamente previsionales en la esencia misma del sistema. Es decir, se mantuvo como régimen de pensiones previsional general y obligatorio de capitalización individual, administrado por entidades

En: <<http://www.spensiones.cl/apps/boletinEstadistico/estscai/estscai.php?html=m00&tipo=mensual&periodo=MjAxNDA2LDIxNw==&formato=html>> y file:///C:/Users/Ruth%20Lanata/Downloads/PP_TS_NS-022011.pdf>, respectivamente. Consultado el 26 de noviembre de 2014.

(4) La percepción de montos bajos de pensiones parece percibirse de manera negativa, porque normalmente las comparaciones se efectúan con las últimas remuneraciones obtenidas y no necesariamente con aquellas que corresponden a las remuneraciones imponibles o a las de los primeros años de cotización.

En: <http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20130508/asocfile/20130508192141/ksh_sobre_sistema_pensiones_chileseminario_senado_9_mayo_2013.pdf>. Consultado el 26 de noviembre de 2014.

(5) Publicada en el Diario Oficial de 17 de marzo de 2008.

(6) Historia de la Ley N° 20.255, p. 11. En: file:///C:/Users/usuario/Downloads/HL20255.pdf. Consultado el 20 de noviembre de 2014.

(7) *Superintendencia de Pensiones. Chile 2008: Una reforma previsional de segunda generación*. Berstein, Solange; Castañeda, Pablo; Fajnzylber Eduardo; Reyes, Gonzalo (editores). Santiago, Chile, octubre de 2009.

privadas que persiguen fines de lucro⁽⁸⁾. El pretendido nuevo pilar solidario implica una importante modificación a lo ya existente, pero en realidad desde sus comienzos se consultó el aporte complementario estatal, por lo que también puede sostenerse que la reforma constituye solo la introducción de mejoras en lo ya existente.

Antes de entrar en mayores detalles, debe tenerse presente que en Chile se ha evolucionado de los sistemas de seguros sociales parcializados ya sea por riesgo o por beneficiario, para llegar a pensar en un sistema integral, universal y uniforme de seguridad social, que combina los esfuerzos contributivos del propio afiliado a través de sistemas propiamente previsionales y contributivos y los del Estado, concretizados por medio de importantes aportes fiscales.

Bajo el programa original y de forma previa a las reformas del año 1980, la cobertura del sistema no era de alcance nacional, sino que se dividía otorgando protección en consideración a los oficios o empleos, llegando a existir más de 50 instituciones de previsión sujetas a leyes orgánicas distintas que otorgaban beneficios también distintos y bajo la condición del cumplimiento de requisitos con diferente grado de exigencia. En 1980 existían 32 instituciones previsionales, si bien el 95 % de los imponentes cotizaba solo en tres: en el Servicio de Seguro Social (65 %), en la Caja de Previsión de Empleados Particulares (18 %) y en la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. En estas 32 “cajas” se podían distinguir y subdistinguir hasta 100 regímenes previsionales diferentes, algunos de los cuales conducían a situaciones realmente privilegiadas y, además contaban, en algunos casos, con menos de 100 afiliados⁽⁹⁾. Se sostenía que las mejores jubilaciones las obtenían quienes obtenían leyes y garantías especiales⁽¹⁰⁾.

Al respecto, debe precisarse que si bien se acostumbra a pensar que la reforma experimentada por nuestro país en materia de seguridad social, a partir de los años ochenta, dice relación solo con el sistema de pensiones, la verdad es que ha sido mucho más profunda que eso. En efecto, de acuerdo a lo manifestado por el entonces Ministro del Trabajo don José Piñera

(8) CIFUENTES LILLO, Hugo; WALKER ERRÁZURIZ. “Aspectos institucionales del Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Pensiones” .En *Reforma previsional*. Coordinador Hugo Cifuentes Lillo, editorial LexisNexis, Santiago, 2008, p. 109.

(9) CHEYRE, Hernán. *La Previsión en Chile Ayer y Hoy*. Editorial del Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 8.

(10) ARTHUR ERRÁZURIZ, Guillermo. *Régimen legal del Nuevo Sistema de Pensiones*. Editorial Jurídica de Chile, p. 7.

Echeñique, *la reforma* consistió concretamente en establecer un nuevo sistema de pensiones, sin afectar a los otros beneficios de carácter previsional, como salud, asignación familiar, subsidios de cesantía, protección contra accidentes del trabajo, etcétera⁽¹¹⁾. Pero en realidad todos los sistemas relativos a esas prestaciones ya habían sido objeto de reformas, anticipándose al esquema que culminaba con la efectuada al sistema de pensiones, modificaciones que se caracterizaron en gran medida por buscar –y en muchos casos lograr– la uniformidad en el sistema⁽¹²⁾.

Es innegable que las modificaciones en materia de pensiones constituyeron la *gran reforma* en materia previsional, siendo establecida a través de la dictación de los decretos leyes números 3.500, 3.501 y 3.502. El primero

(11) MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *La Reforma Previsional*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981, p. 8.

(12) Destacan, entre otros, el Decreto Ley N° 307, de 1974, sobre prestaciones familiares y el Decreto Ley N° 603, del mismo año, que estableció un Sistema Único de Subsidio de Cesantía, concediéndoselo por primera vez al Sector Público y uniformándolo respecto del Sector Privado. Ambos decretos leyes fueron refundidos en el decreto con fuerza de Ley N° 150, de 25 de mayo de 1982. El 24 de junio de 1978, se publicó el decreto con fuerza de Ley N° 44, con plena vigencia en la actualidad, que fijó normas comunes para los subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores dependientes del Sector Privado, superando las diferencias entre obreros y empleados existente hasta entonces. Destacó, asimismo, el Decreto Ley N° 2.448, de 1979 que, entre otras cosas, uniformó la edad para jubilar por vejez en todos los regímenes previsionales, excepto en los de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Este texto establece también un mecanismo único de reajustabilidad de las pensiones.

Lo propio aconteció con la protección al riesgo de enfermedad común. En 1979 se dictó el Decreto Ley N° 2.763, que reorganizó el Ministerio de Salud y sus servicios dependientes. Entre otras reformas, introdujo las siguientes:

Creando el Sistema Nacional de Servicios de Salud, en procura de la descentralización de la función operativa; el Fondo Nacional de Salud, Fonasa, como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya principal función sería la de recaudar y administrar los fondos destinados al financiamiento de los beneficios de salud. Luego, en 1980, se dictó el Decreto Ley N° 3.500, que reconoció a los afiliados a las AFP el derecho a las prestaciones médicas de sus propios sistemas previsionales, aun estructurados en relación con las labores que cada trabajador realizaba, pero les confirió la posibilidad de optar por enterar su cotización para salud en alguna entidad diferente a las anteriores, constituidas por las denominadas Isapres, creadas el año 1981 y vigentes hasta la actualidad, a las cuales, a lo menos en teoría, pueden incorporarse todo trabajador que así lo estime, cualquiera sea su profesión u oficio o el empleador para el cual se desempeñe.

Más adelante, en 1985, se publicó la Ley N° 18.469, cuyo objetivo básico fue establecer un régimen de prestaciones de salud de aplicación general, abarcando los aspectos preventivos y curativos, dejando prácticamente sin aplicación en estas materias a las leyes números 10.383, 16.781 y 6.174. Finalmente, el 24 de abril de 2006 se publicó el decreto con fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Salud, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes 18.469, y 18.933, constituyéndose, de esta manera en el actual texto que regula la materia coexistiendo un sistema de administración privada con el de administración estatal. En materia de protección de riesgos profesionales continúa en vigencia la Ley N° 16.744, de 1968, la que ya en ese entonces había terminado con las diferencias de oficios para conferir protección previsional, estableciendo su aplicación obligatoria para aquellos que denominó “trabajadores por cuenta ajena”, superando, incluso, la odiosa diferenciación entre obreros y empleados. Finalmente, el año 2002 se dictó la Ley N° 19.728 que confirió amparo frente al desempleo a todos los trabajadores del Sector Privado, sin entrar a diferencias según profesión u oficio.

de ellos creó el Nuevo Sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Supervivencia, de carácter privado y obligatorio; el segundo reguló básicamente materias tendientes a armonizar la situación de los regímenes antiguos vigentes a la época con la nueva situación previsional que se creaba; y el tercero creó el denominado Instituto de Normalización Previsional encargado de la administración de los sistemas antiguos que aun permanecían, aunque ya solo para lo que decía relación con los afiliados que no optaron por cambiarse al Nuevo Sistema. En la actualidad está constituido por el Instituto de Previsión Social.

Como se puede apreciar, las reformas no solo significaron la modificación del sistema de pensiones, sino que abarcó la totalidad de los beneficios de seguridad social, excluyéndose únicamente la protección frente a los riesgos profesionales, la que no ha sufrido substanciales modificaciones toda vez que, no obstante datar de 1968, se concilia en forma absoluta con el esquema que se buscaba implantar, esquema que consiste en brindar protección diferenciando los riesgos sociales que se quiere proteger y no a la ocupación u oficio de las personas a las cuales se brindará tal protección, en un claro y sostenido intento de buscar la realización del principio de la uniformidad.

En conformidad a lo ya dicho, la protección frente a los riesgos sociales se fue desarrollando en nuestro país siguiendo las características de los seguros sociales de Bismarck. Sin embargo, a la hora de su consagración legislativa, se diseñaron a través de sistemas de protección parcializados, dirigidos a determinados sectores de producción, dividiendo a la población laboral en consideración a la labor que realizaba. Es así como la administración se entregó a las denominadas cajas de previsión, que albergaban a todo aquel que desarrollaba la función que caía en la esfera de la mayor o menor protección que estas otorgaban⁽¹³⁾.

(13) Al año 1980 existían la Caja de Empleados Particulares, con sus numerosas cajas auxiliares; la Caja Bancaria de Pensiones, Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco de Chile, la Sección de Previsión del Banco Central de Chile la Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile; Caja de Previsión de la Marina Mercante; Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional, Sección Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos Caja de Previsión de la Hípica Nacional; Servicio de Seguro Social. Caja de Previsión de Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias; Caja de Previsión de Empleados y obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias; Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado; Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas Caja de Previsión de los Empleados Municipales de Santiago; Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso; Caja de Retiro y Previsión de los Empleados Municipales de la República y la Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República.

En la actualidad, esas instituciones no tienen existencia jurídica como tales, pero sus afiliados conservaron el régimen de prestaciones correspondiente a cada una de ellas.

El régimen permanente, en cambio, se caracteriza por su uniformidad, en el sentido de que cada instituto está dirigido a la protección de cualquier trabajador, sin mayores diferencias, lo que está lejos de significar que exista una administración única, pues se ha optado por la especialidad, dependiendo del riesgo de que se trate.

Así entonces y no obstante la aparente dispersión en la administración de los regímenes de prestaciones, ello continúa siendo parte de un verdadero sistema, constituyéndose cada uno solo en un engranaje indispensable y debidamente relacionado de un todo que, mal o bien, nos ha ido llevando al resultado esperado.

Del punto de vista práctico, al iniciar la vida laboral, el trabajador se incorpora al Nuevo Sistema de Pensiones a efectos de su amparo frente al riesgo social de vejez, invalidez y sobrevivencia. Paralelamente, queda incorporado al sistema de la Ley N° 16.744, a efectos de su protección frente a los denominados riesgos profesionales, esto es, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lo propio ocurre tratándose del riesgo de enfermedad común, cuya protección queda entregada a Fonasa o a una Isapre y frente al desempleo o cesantía.

Si bien no puede considerarse que la seguridad social sea la simple suma de los seguros sociales y ni siquiera la sola coordinación de los mismos, es imposible desconocer que ellos deben formar parte de la idea más amplia, profunda y distributiva. Sin embargo, no puede exigírseles, considerados como una entidad aislada e independiente, la realización esencial de fines distributivos, pues la conmutatividad se presenta como un elemento básico que se traduce en la dación de sumas de dinero con vistas a una prestación futura.

Nuestro actual sistema, globalmente considerado, se inserta en el esquema reseñado: por un lado se busca la realización de ideales distributivos y solidarios a través de regímenes destinados a aquellos más desvalidos y que están imposibilitados de aportar, estructurado hoy a través del denominado Pilar Solidario, cuya efectividad descansa en el gasto social. Con ello se efectúa una redistribución de la riqueza. Y por otro lado existen planes destinados básicamente a sustituir las remuneraciones o ingresos que se dejan de percibir por el acaecimiento de alguna circunstancia conocida históricamente

como riesgo social, que coloca al sujeto en este verdadero estado de necesidad o carencia de bienes; estos sistemas pertenecen al grupo de los seguros sociales, entre los que se puede citar, por ejemplo, el régimen de subsidio de incapacidad laboral temporal, de seguros de salud y también nuestro actual sistema de pensiones, los cuales, consecuentemente con lo dicho, no se insertan en una idea distributiva sino conmutativa y ello, aun cuando los dos primeros puedan utilizar el sistema financiero de reparto. Sin duda que es una aspiración de toda comunidad que estos sistemas también contribuyan a la distribución de ingresos, presentándose ello como un ideal, pero no es el fin último del sistema, sino solucionar el estado de necesidad de que se trate.

III. EL PROCESO DE REFORMA DE LA REFORMA

Durante los años de su vigencia, el sistema no ha permanecido estático, introduciéndose importantes adecuaciones destinadas a perfeccionarlo y hacerlo más eficaz, tales como la flexibilización en materia de inversión, permitiendo, incluso, efectuarla en el extranjero, y las mejoras en materia de financiamiento de pensiones, especialmente de invalidez profesionalizando su declaración y garantizando su financiamiento por un sistema de seguro que complementa el monto de la pensión, por nombrar algunas.

Recordando lo expresado por Piñera: “El sistema privado de pensiones es una industria basada fundamentalmente en tres pilares. El primero es la informática, sin la cual es imposible concebir el manejo de los millones de cuentas individuales con el ahorro previsional de cada afiliado. El segundo pilar corresponde al *marketing*, a la capacidad de captación de afiliados. El tercer pilar, que se hizo presente más tarde, corresponde a la capacidad de análisis económico-financiero para encontrar la correcta ecuación entre rentabilidad y riesgo con que deben ser invertidos los recursos canalizados por el sistema”⁽¹⁴⁾.

Pero la que en los últimos años ha sido denominada *La Reforma Previsional*, es la que se materializó con la dictación de la Ley N° 20.255, en el año 2008 y que fue presentada casi como un estandarte del Sector Político gobernante.

(14) PIÑERA, José. *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*. 6ª Edición, Editorial Ziz-Zag, Santiago, 1995, p. 124.

Desde la campaña presidencial efectuada antes del primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se planteó la reforma al sistema previsional como uno de los hitos más importantes en los avances de las mejoras sociales del país, indicando que se requería un mejor sistema previsional, pues nada se ganaba con tener un sistema que acumulara capitales si no otorgaba pensiones dignas y si no daba cobertura a todos los trabajadores⁽¹⁵⁾.

Demás está hacer presente que desde los inicios de la vigencia del sistema privado administrado por las AFP han existido posiciones opuestas, las que van desde su más aguerrido rechazo hasta su defensa y apoyo irrestricto. Sin embargo, hasta en los sectores políticos que podrían sostener la primera posición, se advirtió sobre el caos que podría provocar la terminación repentina de una institucionalidad ya asentada en el país⁽¹⁶⁾.

En definitiva y cualquiera que hayan sido las intenciones al pensar en una reforma al sistema, lo que en realidad ocurrió es que se introdujeron importantes adecuaciones y mejoras, pero siempre dentro del esquema que le ha otorgado su fisonomía.

Las modificaciones introducidas fueron clasificadas en aquellas que implican, primero, el retorno del papel preponderante del Estado, a través de la creación del Sistema de Pensiones Solidario y de la nueva institucionalidad pública; segundo, en las medidas implementadas para aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables y tercero el perfeccionamiento mismo del Sistema de Capitalización Individual⁽¹⁷⁾. A partir de esta reforma se constata su organización en torno a un diseño de tres pilares que se complementan entre sí: un pilar de beneficios de carácter solidario, financiados con fondos fiscales, cuyos principales beneficios están constituidos por la Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez para quienes no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional y el Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez, orientado a quienes teniendo participación en el sistema, autofinanciaron una pensión de bajo monto, dirigido hacia el 60 % más pobre de la población. Se agrega a ello un pilar contributivo, de carácter obligatorio para los trabajadores dependientes e independientes que emiten boleta de honorarios y de carácter voluntario

(15) ARENAS DE MESA, Alberto. *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo, Edición Santa Isabel Novoa Fernández, Santiago, Chile, 2010, p. 52.

(16) Ídem.

(17) *Ibidem*, pp. 89-90.

para los demás trabajadores independientes y para aquellos trabajadores que realizan actividades no remuneradas que quieran acceder a cotizar para pensiones (tales como estudiantes y dueñas de casa) mediante la figura del afiliado voluntario.

Finalmente, completa el esquema un pilar voluntario que brinda alternativas de ahorro complementarias a la cotización obligatoria, permitiendo con ello aumentar el monto de la pensión o anticipar la edad para acceder a ella, mediante instrumentos tales como el Ahorro Previsional Voluntario tanto individual como colectivo y la Cuenta de Ahorro Voluntario, alternativas que están asociadas a beneficios tributarios o a una bonificación estatal, o incluso permite hacer retiros parciales o totales de lo ahorrado antes del momento del retiro. Se trata, entonces, no de la posibilidad de someterse a un sistema voluntario complementario, sino de efectuar aportes económicos adicionales a los obligatorios con la mira de mejorar la pensión a obtener en el sistema ya existente.

En otras palabras, se resaltó el fortalecimiento de tres pilares, constituyendo, en algunos casos, la creación de nuevos institutos y, en otros, el mejoramiento de los ya existentes. Las ideas inspiradoras, en todos los casos, estuvieron constituidas por el mejoramiento de los montos de las pensiones y la protección a las clases más desvalidas, mujeres y trabajadores jóvenes.

Estas reformas incluyeron, asimismo, normas destinadas al perfeccionamiento del panorama institucional de la seguridad social, entre las cuales destacan la creación del Instituto de Previsión Social, que asumió parte importante de las competencias del antiguo Instituto de Normalización Previsional, el que pasó a denominarse Instituto de Seguridad Laboral, conservando su rol administrador del régimen estatal de protección frente a los riesgos profesionales, regulado por la Ley N° 16.744. Se agrega a ello la creación de la Superintendencia de Pensiones, que asumió la fiscalización y control de parte importante de la Seguridad Social, complementándose en esa función con la Superintendencia de Seguridad Social.

Sin duda, estas modificaciones han implicado grandes mejoras o avances en el funcionamiento del Sistema, especialmente en lo que dice relación con elementos tales como equidad y cobertura, pero según se verá, está lejos de constituir una verdadera reforma en esencia a lo existente hasta entonces. Por el contrario, nos atrevemos a sostener que con estas reformas se vino a legitimar y consolidar seriamente el esquema que nos ha regido desde el año 1980.

IV. LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA REFORMA Y SUS INSTITUTOS PARA MATERIALIZARLOS

1. Estructurar y consolidar un pilar solidario

Se estructura sobre la base de un sistema asistencial, en su correcto sentido, esto es, estableciéndose como un derecho del posible beneficiario, pudiendo denominarse prestación, más que como un simple beneficio sujeto a la discrecionalidad de quien lo otorga. En el mensaje ya aludido se señaló que: “De este modo, por medio de la implantación del SPS, el Estado establece un importante grado de certezas con relación a los ingresos en la vejez para toda la población, entregando una mayor protección a las personas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por el sistema de capitalización individual y alcanzando a la población de ingresos medios y bajos”⁽¹⁸⁾.

El sistema previsional creado por el Decreto Ley N° 3.500 ya en sus inicios había recogido la idea de la intervención estatal subsidiaria, dejando entregada gran parte de la responsabilidad en materia de futuras pensiones a los particulares. Es considerado un componente fundamental del sistema, tanto en términos de cobertura, como en la certidumbre de contar con una pensión para ciertos sectores de la población⁽¹⁹⁾.

La protección del Estado se materializó desde los comienzos del Sistema en diferentes direcciones, pero pueden ser sintetizadas en dos: el desempeño de un rol fiscalizador radicado en la Superintendencia de Administradoras de Pensiones y el financiamiento del Sistema de Beneficios Garantizados por el Estado.

Esta intervención no solo ha resultado eficaz, sino que plenamente justificada, pues si el Estado creó un sistema previsional imponiendo obligaciones ineludibles a los particulares consistentes, principalmente, en aportar una cotización equivalente al 10 % de sus remuneraciones y rentas imponibles durante toda su vida activa. La contrapartida natural frente a esa obligación es que el Estado se comprometa a velar por la seguridad de los recursos acumulados en los Fondos de Pensiones. Por otro lado, velando por la seguridad de los aportes y por su adecuada inversión se puede evitar o disminuir

(18) Historia de la Ley N° 20.255. En: <www.leychile.cl>. Consultado el 13 de setiembre de 2013.

(19) SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. *El Sistema Chileno de Pensiones*. 7ª ed., Solange Berstein Jáuregui (editora), Santiago, Chile, 2010, p. 25.

la necesidad de utilización de fondos fiscales, a través de las entonces denominadas pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

Por otra parte, desde los comienzos de la vigencia del sistema el Estado aseguró a todos los afiliados y beneficiarios que reunieran ciertos requisitos pensiones mínimas de vejez, invalidez o sobrevivencia⁽²⁰⁾, las que actualmente han sido sustituidas por los beneficios que forman parte del Pilar Solidario.

Una de las funciones encomendadas al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, fue reforzar su carácter solidario. Consecuentemente con ello, en el Mensaje de la Ley N° 20.255, se hizo presente la intención de crear un Sistema de Pensiones Solidarias que asegurara un grado razonable de protección y autonomía económica para el pensionado. Se esbozaba ya la idea de diseñar un sistema orgánico de protección asistencial, que operara considerando de manera conjunta a toda la población y también los aportes previsionales que pudiere haber efectuado. En efecto, si la persona no había contribuido a ningún sistema previsional, tendría acceso a la que ya se designó como Pensión Básica Solidaria. Adicionalmente a ello se propuso la creación de un Aporte Previsional Solidario, destinado a complementar las pensiones que el beneficiario pudiere financiar en su sistema previsional.

Este objetivo se manifestó en concreto en la creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y del Aporte Previsional Solidario (APS). Hasta antes de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.255, este aspecto destinado a la prevención de la pobreza descansaba en las denominadas pensiones asistenciales (Pasis) que otorgaba beneficios sobre la base del nivel de pobreza y el programa de garantías estatales (PMG) que buscaban complementar las pensiones obtenidas en el sistema de AFP a quienes no alcanzaren a obtener una pensión superior a determinado monto.

(20) Hasta antes de las reformas introducidas por la Ley N° 20.255 el sistema de pensiones mínimas exigía diferentes requisitos, según el tipo de pensión de que se tratase. Así, para acceder a la Pensión Mínima de Vejez, además del requisito de edad se exigía registrar a lo menos 20 años de cotizaciones, requisito que podía cumplirse al devengarse la respectiva pensión o con posterioridad. Tratándose de la Pensión mínima de invalidez, además de haber sido declarado inválido se requería cumplir a lo menos una de las siguientes condiciones: i) Dos años de cotizaciones en cualquier sistema previsional en los últimos 5 años anteriores a la fecha de la declaración de invalidez; ii) estar cotizando a la fecha de la declaración de invalidez, si esta se produce como consecuencia de un accidente; o, completar diez años de cotizaciones efectivas en cualquier sistema previsional. Finalmente, para acceder a la Pensión Mínima de Supervivencia, además de las condiciones señaladas tratándose de la Pensión Mínima de Invalidez que el afiliado hubiere estado pensionado el día anterior a la fecha de la muerte. En todo caso, se exigía no percibir pensiones, rentas ni remuneraciones imponibles que sumadas den un monto igual o superior al de la respectiva pensión mínima y si el afiliado se encontraba acogido al sistema de retiro programado o renta temporal debían estar agotadas las remesas, es decir, registrar saldo cero.

Los beneficios del Pilar Solidario han aumentado en forma importante desde su implementación, alcanzando en el primer semestre de 2011 a 1.027.312 personas como promedio mensual. Lo anterior también se ve reflejado en el gasto fiscal asociado a estos beneficios, el cual fue de MM\$ 391.708 durante el primer semestre de 2011⁽²¹⁾. A junio de 2011, del total de pensionados del sistema de AFP, Ex Cajas Previsionales y Pilar Solidario, el 35,2 % y 23,7 % reciben el beneficio de PBS y APS, respectivamente.

Es quizás en este aspecto en el que se puso el acento de la reforma, acentuando considerablemente el rol del Estado, pero solo en lo que dice relación con la entrega de aportes fiscales para aumentar los montos de las pensiones, pero en ningún caso su rol en la administración misma del sistema.

2. Aumentar calidad y cobertura del pilar contributivo

Este pilar constituye la base en que se sustentó el sistema desde su nacimiento, sin perjuicio de los continuos perfeccionamientos de que ha sido objeto. Se caracteriza, como su nombre lo indica, en la existencia de aportes del propio afiliado, con los que luego deberán ser financiadas las prestaciones que el sistema entrega. Se estructura en torno a un régimen de capitalización individual en el que, como es sabido, se establece una relación directa entre el historial de aportes y los beneficios. Al correr de los años y siempre partiendo de la premisa indicada, se han resaltado los factores que influyen en el monto de las pensiones, esto es, la frecuencia, monto y, sobre todo, el momento en que aquellos se efectúan, de manera tal que muchas de las adecuaciones y reformas introducidas dicen relación con el perfeccionamiento de estos aspectos, en el entendido de que tanto nuestra realidad laboral como algunos elementos propios de su diseño (como por ejemplo la existencia de topes impositivos que hacen que se cotice por sumas menores a las realmente percibidas) han tenido una influencia directa en el monto de las pensiones.

Entre las principales medidas que figuran en la búsqueda del perfeccionamiento del pilar contributivo pueden mencionarse las siguientes:

a) Incorporación obligatoria de los trabajadores independientes.

Ha sido esta una de las medidas más destacable destinadas a extender la cobertura del régimen privado de pensiones, aunque solo se refiere a

(21) Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Seguimiento de la reforma Previsional. Julio-2008- junio 2011, noviembre de 2011. <http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-7846_recurso_1.pdf>. Consultado en 20 de octubre de 2014.

determinados grupos de estos trabajadores, particularmente a aquellos que deben otorgar boletas de honorarios por sus servicios. Este pilar contributivo sigue siendo voluntario para los demás trabajadores independientes y para aquellos trabajadores que realizan actividades no remuneradas (tales como estudiantes y dueñas de casa) que quieran acceder a cotizar para pensiones mediante la figura del afiliado voluntario.

b) Establecimiento de un subsidio previsional a los trabajadores jóvenes y a sus empleadores

Procurando también mayor efectividad en la cobertura, la reforma se orientó hacia los trabajadores jóvenes contemplando un beneficio que se otorga por el Estado a los empleadores por los trabajadores bajo su dependencia que tengan entre 18 y 35 años. Equivalente un cincuenta por ciento de la cotización previsional obligatoria calculada sobre un ingreso mínimo mensual.

Además, se otorga la bonificación al propio trabajador joven, quien recibe mensualmente igual cantidad.

En consecuencia, consiste en dos tipos de subsidios: uno a la contratación de trabajadores jóvenes, que beneficia al empleador y otro para el afiliado. Opera en relación con aquellos trabajadores cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.

El subsidio a la cotización se deposita directamente en la cuenta de capitalización individual del trabajador. El subsidio a la contratación, en cambio, se paga al empleador a través de alguna de las fórmulas previamente autorizada por la Superintendencia de Pensiones.

c) La licitación de la administración de las cuentas de los nuevos afiliados

Se contempló la incorporación de estos trabajadores a una AFP determinada, previa licitación de la cartera de afiliados a aquella que ofrezca un menor cobro por la administración de los Fondos de Pensiones. El objetivo de esta medida obedeció a que, tratándose de los trabajadores que inician su vida laboral, dado su bajo saldo acumulado, la variable precio se considera la más relevante al momento de seleccionar una Administradora de Fondos de Pensiones⁽²²⁾.

(22) La primera licitación se efectuó en febrero de 2010 y los trabajadores tuvieron que afiliarse por primera vez a la nueva AFP Modelo, a partir de agosto de 2010. Para el primer proceso de licitación se presentaron cuatro administradoras, tres de ellas eran AFP que ya estaban en operaciones y una nueva, siendo esta última (AFP Modelo) la que se adjudicó la licitación, ofreciendo una comisión de 1,44 %.

Según se indicó en el respectivo Mensaje con que se dio inicio a la tramitación a la Ley N° 20.255 “El mecanismo de licitación reduce los costos de comercialización, haciendo posible la entrada de nuevos actores a la industria y generando un mecanismo que facilita la elección de Administradora, tanto para los nuevos afiliados, quienes tienen un menor conocimiento relativo del Sistema, como para aquellos afiliados que decidan traspasarse de Administradora”⁽²³⁾.

d) La figura del afiliado voluntario

La ley confirió la posibilidad de afiliación, en calidad de afiliados voluntarios, de personas naturales que no ejercen una actividad remunerada. Esta ha sido una posibilidad de incorporación para las dueñas de casa y estudiantes, pues los aportes, que no son considerados cotizaciones previsionales para otros efectos legales, pueden ser enteradas por el mismo afiliado o por un tercero.

Durante el primer semestre de 2011, el número de nuevos afiliados voluntarios correspondió a 4768, de los cuales el 98 % son mujeres y el 2 % hombres. Esta situación se debió a que entró en vigencia el denominado bono por hijo nacido vivo que exige como requisito para su obtención estar afiliada a una AFP, lo que motivó que aquellas mujeres que podía ser acreedoras al mismo solicitaran su afiliación para ese solo fin⁽²⁴⁾.

Otro fenómeno que produjo la incorporación de estos tipos de afiliados fue que se registraran niños en tal calidad. En efecto, según información emanada del Primer Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional⁽²⁵⁾ hasta junio de 2011 existían 264 nuevos afiliados voluntarios con edad de hasta 14 años y 254 entre 15 y 18 años. A junio de 2014 la edad promedio de los afiliados voluntarios a junio de 2014 es de 45 años, siendo de 53 años para las mujeres y 11 años para los hombres. En efecto, a esa fecha existían 3.843 afiliados voluntarios con edad inferior a 14 años y 772 entre 14 y 17

En la segunda licitación postularon cuatro entidades, adjudicándose la misma AFP Modelo, que ofreció ahora una comisión ascendente a 0,77 % es decir, considerablemente menos a la que había ofrecido en la ocasión anterior y que las que cobran las demás Administradoras.

La tercera licitación fue adjudicada a la AFP Planvital, al ofrecer una comisión de 0,47, mejorando la oferta de la AFP Modelo que ofreció un 0,72 %.

(23) Historia de la Ley N° 20.255, p.35.

(24) En Primer Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional...p. 11.

En: <http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-7846_recurso_1.pdf>. Consultado el 22 de octubre de 2014.

(25) Ídem.

años, lo que representa un crecimiento del 28 % y 14 % respecto a los datos existentes a diciembre de 2013⁽²⁶⁾.

Lo expuesto implica la decisión de los padres de recurrir al sistema de AFP como una forma de ahorro para sus hijos prácticamente desde su nacimiento.

El flujo de nuevos afiliados voluntarios disminuyó en el segundo semestre de 2011, pasando de 4.183 nuevos afiliados voluntarios en el primer semestre de ese año a 2.785 en el segundo (33 % de disminución). Lo anterior era esperable, ya que el número de mujeres solicitando bono por hijo que se afiliaron como voluntarias se centró durante el 2009 y 2010⁽²⁷⁾.

3. Aumentar calidad y cobertura del pilar voluntario

Son dos los principales aspectos en los que se reformó el sistema en relación con el pilar voluntario: la creación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y la ampliación del beneficio tributario a afiliados al Sistema Antiguo. Sus incentivos están constituidos por beneficios tributarios y por la posibilidad de una bonificación estatal para quienes efectúen ahorro sin utilizar la fórmula de rebaja impositiva, especialmente por tener rentas bajas que no quedan afectas a impuestos.

Puede adicionarse a este esquema la figura del afiliado voluntario.

Así, entonces, el sistema descansa sobre la base de un ahorro mensual obligatorio cuyo monto es un mínimo, teniendo en consideración que siempre se le dio al afiliado la posibilidad de efectuar cotizaciones adicionales en diversas formas⁽²⁸⁾. En la actualidad, resulta evidente la necesidad de realizar ahorros adicionales a los obligatorios, si se desea obtener una pensión de los montos ofrecidos al establecerse el sistema.

(26) Séptimo Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional. Enero-Junio de 2014, pp. 9-10. En: <http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articulos-10628_recurso_1.pdf>. Consultado el 10 de noviembre de 2014.

(27) Segundo Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional Julio-Diciembre de 2011, p. 2. En: <http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articulos-7941_recurso_1.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2014.

(28) Inicialmente se confirió la posibilidad de efectuar cotizaciones voluntarias por sobre el 10 % de las remuneraciones imponibles y con un tope de un 20 %, el que luego fue derogado. Asimismo, desde el año 1987 se permite contar con una cuenta de ahorro voluntario (figura diferente al APV), la que es administrada por la AFP y respecto a cuyos fondos existe libertad de disposición.

El pilar voluntario⁽²⁹⁾ es considerado el tercer pilar del sistema y su objetivo es aumentar el monto de la pensión o anticipar la edad para pensionarse a través de la oferta de alternativas de ahorro complementarias a la cotización obligatoria. Esta posibilidad fue introducida en 2001 bajo la fórmula del ahorro previsional voluntario (APV) que significó la incorporación de nuevas entidades administradoras de los fondos, tales como bancos y compañías de seguros. Con la dictación de la Ley N° 20.255 se perfeccionó con la creación de una forma colectiva, con intervención del empleador en cuya virtud los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por los aportes de aquel. Esta nueva forma se define como un contrato de ahorro suscrito entre empleador, por sí y en representación de sus trabajadores, y una administradora (AFP) o institución autorizada (las demás) con el objeto de administrar los recursos previsionales de dichos trabajadores. Los aportes del empleador no constituyen parte de la base imponible tributaria respecto de las rentas del empleador.

La principal característica de este ahorro adicional, sea en su forma colectiva o individual, radica en que los fondos que se destinen a ello se benefician con una rebaja tributaria importante, lo que constituye, sin duda, el mayor incentivo para su realización.

La nueva reforma buscó ampliar las posibilidades de ahorro, ya que se había utilizado en mayor medida por aquellos afiliados que dispusieran de rentas altas y especialmente cuando excedían del tope imponible contemplado en nuestro sistema, pues debe advertirse que en el esquema obligatorio quien obtiene una renta de 60 unidades de fomento al mes, debidamente reajustada en la forma que ordena actualmente la ley, recibirá en su momento una pensión igual que uno que gane dos o tres veces más, pues cotizarán sobre la misma renta⁽³⁰⁾⁽³¹⁾. Si bien con anterioridad al año 2001,

(29) Sobre este tema se puede ver LANATA FUENZALIDA, Gabriela. “Ahorro Previsional Voluntario”. En: *Reforma Previsional*. Hugo Cifuentes Lillo (coordinador), Editorial LexisNexis, Santiago, 2008, pp. 83-107.

(30) Debe recordarse que la parte que exceda de las 60 UF, más el reajuste especial consagrado en el artículo 16, está exenta de la obligación de cotizar.

(31) Es este uno de los factores a los que se atribuye la percepción de los bajos montos de pensiones, pues estos solo pueden reflejar o acercarse a las remuneraciones sobre las cuales se cotizó efectivamente y no en relación con las que se obtienen en la realidad. Es así como un estudio indica que la tasa de cotización obligatoria es un 10 % del salario y los retornos promedio sobre los ahorros en las AFP entre 1981 y 2012 fueron de un 8,7 %, porcentajes que pueden considerarse positivos. SCHMIDT-HEBBEL, Klaus. “El Sistema de Pensiones en Chile: Tasas de Reemplazo, Comisiones de las AFP y Propuestas de Reforma”. Presentación efectuada en Seminario AFP: Ajuste o Reforma. Por Pensiones Dignas. Senado de Chile, Santiago, 9 de mayo de 2013.

época de introducción del sistema de ahorro previsional voluntario existían las formas de ahorro adicionales voluntarias ya indicadas, las que adolecían de limitaciones que no las hacían especialmente atractivas, aspectos que se intentaron superar con esa nueva normativa. En efecto, se amplió el número de entidades que participan en el Sistema, terminándose con la exclusividad de las AFP; se elevó el monto máximo mensual, que se podía destinar a ahorro previsional voluntario y se otorgó la posibilidad de retirar anticipadamente las sumas enteradas a título de cotizaciones voluntarias y depósitos de ahorro previsional, aunque pagando un impuesto diferido al momento de retirarlos, con un recargo adicional de entre un 3 % y un 7 %.

Con estas modificaciones se buscaba, según se consideró en el Mensaje con que se dio inicio a la tramitación de la ley⁽³²⁾, entregar alternativas de orden tributario para los ahorrantes, permitiendo que el trabajador elija el régimen que afectará a los referidos recursos, en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos de ahorro voluntario. Estas posibilidades se sintetizan en una alternativa constituida por un beneficio inmediato, en el cual los fondos que el afiliado destine a estos fines pueden ser rebajados de la remuneración y/o renta imponible, con un tope de cincuenta unidades de fomento mensuales o seiscientas anuales, o con el uso del beneficio tributario al momento del retiro de los fondos en forma de pensión.

Estos mecanismos se complementaron con una bonificación estatal especial consistente en una suma de dinero que se otorga al momento de pensionarse a quienes, habiendo efectuado ahorro voluntario ya sea a través de cotizaciones voluntarias, ahorro previsional voluntario individual o ahorro previsional voluntario colectivo, no hubieren gozado del beneficio tributario ya indicado y siempre y cuando destinen todo o parte del saldo de cotizaciones voluntarias, depósitos de ahorro previsional voluntario o de ahorro previsional voluntario colectivo, a adelantar o incrementar su pensión. El monto equivale al quince por ciento de lo ahorrado por el trabajador por concepto de cotizaciones voluntarias, ahorro previsional voluntario o ahorro previsional voluntario colectivo, que aquel destine a adelantar o incrementar su pensión.

Disponible en: <http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20130508/asocfile/20130508192141/ksh_sobre_sistema_pensiones_chileseminario_senado_9_mayo_2013.pdf>
Consultado el 24 de noviembre de 2014.

(32) “Historia de la Ley N° 20.255”, p. 27.

4. La búsqueda de la equidad de género

Otra de las inspiraciones de la reforma fue la superación de ciertos elementos de inequidad existentes en el sistema, especialmente en contra de la mujer.

La instauración del régimen privado de pensiones en los años ochenta se insertó en la realización de, entre otros, el principio de la uniformidad, en el entendido de que el logro de aquel implicaba la necesaria consagración de diferencias, como un medio de realización de la idea de justicia. En este contexto se establecieron diferentes edades de jubilación para las mujeres y los varones. No es del caso analizar las causas de esta diferenciación, pero en definitiva y por muy valiosas que ellas han provocado perjuicios a la mujer, toda vez que su expectativa de vida es mayor en nuestro país que la del hombre⁽³³⁾, lo cual desde ya significa que pensionándose cinco años antes deberá financiar su propia pensión por un número superior de años. Lo anterior se agrava si se considera que las mujeres registran cotizaciones inferiores a las de los hombres, lo cual puede deberse a diferentes razones entre las cuales se encuentran la existencia de las conocidas “lagunas”, motivadas por factores externos al Sistema e incentivadas, algunas veces, por otros regímenes previsionales, como es el caso del subsidio maternal. Finalmente, también puede deberse a reprochable discriminación en materia de remuneraciones de que puede ser objeto⁽³⁴⁾.

Algunos estudios efectuados hace unos años⁽³⁵⁾, demostraron que la diferencia entre las pensiones que obtendrían hombres y mujeres con igual densidad promedio de cotizaciones era notoria, pues aquellas obtendrían pensiones equivalentes al 60 % de las de los hombres, tendiendo a acentuarse la diferencia a medida que crece la tasa de rentabilidad. Es más, la relación entre pensión e ingresos era considerablemente inferior en el caso de las mujeres. Esta realidad fue uno de los fundamentos de la reforma efectuada el año 2008.

(33) Según las últimas estadísticas de la Organización Mundial de la Salud en Chile la esperanza de vida es de hasta los 83 años para las mujeres y de 76 en los hombres. En: <http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2014/en/> consultado en 30 de octubre de 2014>.

(34) Según datos de la Superintendencia de Pensiones, el año 2013 el ingreso imponible promedio de los trabajadores dependientes hombres que cotizan en sistema de AFP fue de \$ 625.866. Esto es 19,9 % más que el ingreso imponible promedio de las mujeres, que llegó a \$521.835 con los datos disponibles a noviembre. En: <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats.sc.php?_cid=7a;> consultado en 20 de octubre de 2014>.

(35) MIRANDA SALAS, Eduardo y RODRÍGUEZ SILVA, Eduardo. *Análisis del Sistema de Fondos de Pensiones. Perspectivas e interrogantes*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995, p. 146.

Finalmente, la falencia de cotizaciones puede deberse a la evasión impositiva, el que sin duda, es un grave problema, pero que desgraciadamente no se elimina solo por cambiar los fundamentos del sistema.

a) Modificaciones en relación con el pago del seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia

El problema se había visto agravado por la existencia de verdaderos subsidios de las mujeres hacia los hombres, como ocurría con el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia. Según planteamientos oficiales el mayor problema obedecía no ya a un diseño de sistema, sino a la realidad nacional que demostró que las mujeres subvencionaban a los varones, al registrar menor tasa de siniestralidad, es decir, viven más y se accidentan menos⁽³⁶⁾, no obstante lo cual pagaban igual precio por concepto de seguro de invalidez y sobrevivencia.

La reforma de 2008 terminó con esta situación, al establecer la licitación de manera separa entre varones y mujeres. Si bien los empleadores de unos y otras deben pagar una menor prima por estas últimas, la diferencia en relación a la de los varones debe depositarse en la cuenta de capitalización individual de la mujer.

b) El bono para la mujer por hijo nacido vivo

Se trata de un beneficio que se confiere a la mujer pensionada en razón de cada hijo nacido vivo. Consiste en un aporte estatal equivalente al 10 % de 18 ingresos mínimos mensuales vigente al mes del nacimiento del hijo, más la rentabilidad desde entonces hasta el mes que la mujer cumpla 65 años. El bono se otorga cuando la mujer cumpla los 65 años y no cuando nazca el hijo, no obstante ello, la mujer puede pensionarse antes, pues la edad para ello sigue siendo los 60 años; en este caso accederá al bono al cumplir los 65 años y entonces se deberá reliquidar su pensión considerando su monto.

(36) Según información de la Superintendencia de Pensiones, en setiembre de 2012 se registran 49.804 pensiones a los varones, considerando todas las posibilidades de pensión de invalidez y 29.074 a las mujeres, según información estadística obtenida en <www.spensiones.cl> consultada el 4 de noviembre de 2012. Ello significa que del total de pensiones de invalidez pagadas, solo un 36,9 % corresponde a mujeres. Sin embargo, debe tenerse en consideración que según información de la misma fuente, a la misma época un 39,9 % de los cotizantes al sistema son mujeres, dato que puede implicar conclusiones diferentes a las establecidas.

c) Equidad en relación con el varón

Pero la equidad de género no solo se buscó en relación con la mujer, sino que también en los varones, al constituirlo como potencial beneficiario de pensión de sobrevivencia. Con anterioridad de la reforma solo lo era si tenía la calidad de inválido que vivía a expensas de su cónyuge fallecida.

V. MEJORAR LA CALIDAD DE LOS BENEFICIOS PREVISIONALES SUPERANDO INEQUIDADES

a) La licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS)

Este seguro cubre las diferencias necesarias para financiar las referidas pensiones cuando el infortunio se produce antes de que el afiliado o afiliada cumpla la edad para pensionarse por vejez.

La Ley N° 20.255 buscó perfeccionar ciertas inequidades que presentaba el sistema. Previo a ello, si bien este seguro era de responsabilidad de la AFP, era financiado por los propios afiliados a través del pago de la denominada cotización adicional, la que en parte correspondía al pago de la prima y que se determinaba como porcentaje de la remuneración imponible siendo retenida y pagada mes a mes, conjuntamente con el pago de las cotizaciones destinadas al financiamiento de las pensiones introduciendo, de este punto de vista un cierto elemento de solidaridad al sistema, si se considera que debiendo todos aportar para este efecto, no todos se verán beneficiados por el pago del seguro. Puede decirse, de esta forma, que el sistema se basa en este aspecto en un verdadero reparto⁽³⁷⁾, reconociendo la existencia de numerosos subsidios cruzados debido a que el seguro tenía el mismo valor respecto de todos los afiliados amparados por este en circunstancias de que respecto de ciertos afiliados las eventualidades a cubrir son mayores que las de otros y debían efectuar los mismos aportes, circunstancia que en sí y por definición no debe resultar extraña a un sistema de reparto. No obstante ello, puede considerarse que se estimó como un defecto o anomalía del Sistema, buscándose en la reforma del año 2008 introducir ciertos

(37) CASTRO, Rubén. *Seguro de invalidez y sobrevivencia. Qué es y qué le está pasando*. Documento de Trabajo N° 5, mayo de 2005. Superintendencia de Pensiones, en <www.spensiones.cl> consultado el 3 de noviembre de 2012.

correctivos a la situación o destacándose otras que, aun cuando pudiera no ser lo buscado, en los hechos produjo tal efecto.

Entre estos verdaderos subsidios, que dicen relación en mayor medida con la pensión de sobrevivencia aun cuando también inciden en algunos casos en la de invalidez, destaca la situación de los afiliados solteros respecto de los casados, si se considera que estos últimos tienen como beneficiarios de pensión de sobrevivencia a sus cónyuges y también el caso de las mujeres respecto de los hombres debido a que ellos tenían como beneficiarias de pensión de sobrevivencia a sus cónyuges, mientras que las mujeres solo lo tenían cuando era inválido.

Como quiera que haya sido, esta realidad motivó la modificación del sistema de seguro de invalidez y sobrevivencia, buscando una mayor equidad y transparencia en la regulación del seguro.

Las principales modificaciones dicen relación con la determinación única y uniforme de la prima para todos los afiliados, alejando de las AFP el rol asegurador que estaban asumiendo y el financiamiento de la misma, que pasa a ser de cargo del empleador del afiliado, en la forma que se verá a continuación.

Por otra parte, en caso de existir una diferencia en razón del sexo de los afiliados entre la cotización destinada al financiamiento del seguro y la prima necesaria para financiarlo, las administradoras deben enterar la diferencia en cada una de las cuentas de capitalización individual de aquellos afiliados respecto de los cuales se pagó una cotización superior a dicha prima.

b) El aumento de la edad de la mujer para estar amparada por el seguro

Si bien la edad para pensionarse es de 60 años las mujeres y 65 los varones, salvo algunas excepciones⁽³⁸⁾, los afiliados pueden seguir trabajando después de cumplir esas edades. Hasta antes de las modificaciones en estudio se daba la paradoja de que la cobertura del seguro para las mujeres era solo hasta los 60 años, es decir, si decidía seguir trabajando con posterioridad a esa fecha y se invalidaba o fallecía, carecía del derecho a que se complementaran las respectivas pensiones con los fondos del seguro. En virtud de las modificaciones la mujer está amparada igual que el varón, hasta los 65 años⁽³⁹⁾.

(38) Como es la situación de los funcionarios públicos, que están obligados a pensionarse a esa edad.

(39) A junio de 2011 el número de cotizantes mujeres entre 60 y 65 años de edad ascendían a 12.230.

c) La cuenta del cónyuge

En virtud de las reformas incorporadas por la Ley N° 20.255, se ha contemplado una institución que busca proteger al cónyuge más desvalido previsionalmente, confiriéndole a los trabajadores dependientes cuyo cónyuge posea la calidad de afiliado voluntario, la posibilidad de autorizar a sus respectivos empleadores para que les descuenten de sus remuneraciones, las sumas que destinen a cotizaciones para la cuenta de capitalización individual voluntaria de su cónyuge, incluyendo la cotización adicional. Puede referirse tanto a la mujer como al varón.

VI. MEJORAR LA PARTICIPACIÓN, EDUCACIÓN E INFORMACIÓN

La integralidad de las modificaciones queda en más evidencia aún al hacerse cargo del poco conocimiento que los afiliados y la población en general tienen del sistema. Procurando solucionar, a lo menos en parte, este problema se creó la Comisión de Usuarios, constituida por representantes de los trabajadores y de los empleadores y presidida por un académico universitario cuya función es, en general, conocer los criterios utilizados en la administración de las sociedades, aun cuando no pueden inmiscuirse en la misma.

Con el mismo objetivo se constituyó un fondo para la educación previsional, destinado a financiar proyectos cuyo objetivo sea dar a conocer el sistema en determinados sectores de la población.

VII. MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA PREVISIONAL

Finalmente, y como ya se adelantó, se mejoró de manera ostensible la institucionalidad del sistema previsional, centralizando las funciones asistenciales en el nuevo Instituto de Previsión Social, sucesor del Instituto de Normalización Previsional y lo propio en el Instituto de Seguridad Laboral,

Desde julio de 2008 a junio de 2011 se habían presentado 716 solicitudes de calificación de invalidez por parte de mujeres pertenecientes a este grupo. Información obtenida del Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional. Julio de 2008 a junio de 2011. En: <http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articulos-7846_recurso_1.pdf>. Consultado el 10 de octubre de 2014.

encargado de la administración estatal del seguro de accidentes del trabajo y enfermedad profesional. Por otra parte, el control de todos los sistemas de pensiones se centralizó en un solo organismo: la Superintendencia de Pensiones, sucesora legal de la anterior Superintendencia de AFP, con lo que evita la dualidad de control, avanzando considerablemente en la uniformidad del sistema.

VIII. CONCLUSIONES

Del análisis general y global de las principales modificaciones introducidas por la Ley N° 20.255, es fácil concluir que no se está frente a una reforma al esquema previsional, sino en una nueva adecuación del ya existente a través de su perfeccionamiento, por un lado, y de la creación de nuevos beneficios e instituciones, pero siempre siguiendo la misma idea: cómo hacer más eficaz y equitativo el sistema privado de pensiones que descansa en un régimen financiero de capitalización individual, administrado por entidades que persiguen fines de lucro.

Las modificaciones pueden estimarse positivas, atendidos los objetivos que se tuvieron en vista, pero están lejos de constituir lo que pareció esperar la población, es decir, un primer paso para el retorno, a lo menos parcial y alternativo, a un sistema de reparto.

Las modificaciones al pilar solidario implicó aumentar el esfuerzo económico fiscal en materia previsional a través del pago de verdaderos subsidios directos a quienes no alcanzan a financiar pensiones de determinados montos, pero no hay variaciones en esencia a la idea en que descansaba el antiguo sistema de pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

El pilar voluntario, por su parte, está muy lejos de constituir un régimen de pensiones alternativo, sino que su idea descansa en la realización de aportes adicionales a los obligatorios, es decir, su fin es aumentar la pensión que otorgará el sistema privado.

Finalmente, en las modificaciones al pilar contributivo se constata de manera más clara aún la intención de mantener la esencia misma del sistema, al buscar ampliar su cobertura a nuevos sectores de trabajadores y al hacerlo más equitativo para aquellos a quienes ya amparaba.

En síntesis, no se reformó el sistema en sí, solo se mejoró lo existente.

Por lo demás, en el propio mensaje con que se dio inicio a la tramitación de la ley en comento se indicó que: “Esta es una reforma que premia el ahorro y el esfuerzo personal: aquellos que coticen más en el sistema previsional gozarán de mejores pensiones. Y también es una reforma que apoya a los que se quedan atrás: el envejecimiento y el retiro del mercado laboral no pueden ser sinónimos de pobreza o de una brusca caída en las condiciones de vida”⁽⁴⁰⁾.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ARENAS DE MESA, Alberto. *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo. Edición Santa Isabel Novoa Fernández, Santiago, Chile, 2010.

ARTHUR ERRÁZURIZ, Guillermo. *Régimen Legal del Nuevo Sistema de Pensiones*. Editorial Jurídica de Chile.

CASTRO, Rubén. *Seguro de Invalidez y Supervivencia. Qué es y qué le está pasando*. Documento de Trabajo N° 5, mayo de 2005. Superintendencia de Pensiones, en: <www.spensiones.cl> consultado el 3 de noviembre de 2012.

CHEYRE, Hernán. *La previsión en Chile ayer y hoy*. Editorial del Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988.

CIFUENTES LILLO, Hugo; WALKER ERRÁZURIZ. “Aspectos Institucionales del Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Pensiones”. En: *Reforma previsional*. Hugo Cifuentes Lillo (coordinador), Editorial LexisNexis, Santiago, 2008.

COMISIÓN DE USUARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES. Seguimiento de la reforma Previsional. Julio de 2008-junio de 2011.

COMISIÓN DE USUARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES. *Segundo Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional*. Julio-diciembre de 2011.

COMISIÓN DE USUARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES. *Séptimo Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional*. Enero-junio de 2014.

CORDINI, Miguel Ángel. *Derecho de la Seguridad Social*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966.

(40) Historia de la Ley N° 20.255, p. 6.

Historia de la Ley N° 20.255.

LANATA FUENZALIDA, Gabriela. “Ahorro previsional voluntario”. En: *Reforma Previsional*. Hugo Cifuentes Lillo (coordinador). Editorial LexisNexis, Santiago, 2008.

LANATA FUENZALIDA, Ruth. *Manual de Legislación Previsional*. Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Santiago, Chile, 2001.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *La Reforma Previsional*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981

MIRANDA SALAS, Eduardo y RODRÍGUEZ SILVA, Eduardo. *Análisis del Sistema de Fondos de Pensiones. Perspectivas e Interrogantes*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1995.

PIÑERA, José. *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*. 6ª ed., Editorial Ziz-Zag, Santiago, 1995.

SCHMIDT-HEBBEL, Klaus. “El Sistema de Pensiones en Chile: Tasas de Reemplazo, Comisiones de las AFP y Propuestas de Reforma”. Presentación efectuada en Seminario AFP: Ajuste o Reforma. Por Pensiones Dignas. Senado de Chile, Santiago, 9 de mayo de 2013.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. *El Sistema Chileno de Pensiones*. 7ª ed., Solange Berstein Jáuregui (editora), Santiago, Chile, 2010.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. *Chile 2008: Una reforma previsional de segunda generación*. Berstein Solange; Castañeda, Pablo; Fajnzylber Eduardo; Reyes, Gonzalo (editores), Santiago, Chile, octubre de 2009.